

Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V.

Geschäftsführender Direktor: Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Peter Schneider

**Mitteilungen
des
Deutschen Instituts
für Föderalismusforschung e.V.**

Heft 5

Juli 1995

**Lister Str. 15 III
D-30163 Hannover
Telefon 0511/ 762-39 40
Telefax 0511/ 394 04 65**

Inhaltsübersicht

I.	Vorwort	S. 5
II.	Forschungsbericht	S. 5
1.	Forschungsinteressen und Forschungsgegenstände	S. 8
2.	Neue Forschungsprojekte	S. 25
3.	Forschung und Beratung	S. 27
4.	Institutioneller und organisatorischer Rahmen	S. 28
III.	Ausgewählte Referate anlässlich des Forschungskolloquiums zum Projekt "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder " am 4. Mai 1995	
1.	Dr. Johannes Ch. Traut Die auswärtigen Beziehungen der Länder. Vorstellung des Projekts	S. 31
2.	Gerhard, Gizler Die Außenbeziehungen Niedersachsens im Spannungsfeld Bund/Länder	S. 43
3.	Prof. Dr. Klaus Otto Nass Entwicklungspolitik der Länder	S. 47
4.	Ulrike Fischer Die Beziehungen Bayerns zu anderen Regionen und Staaten	S. 57
IV.	Reden und Aufsätze	
1.	Natalia W. Ermakowa Besonderheiten des Aufbaus und der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes in Rußland (1990 bis 1994)	S. 63
2.	Thabo Mbeki Speech at the ANC National Constitutional Conference	S. 73
3.	Cyril Ramaphosa Introduction to Building a United Nation	S. 78

Inhaltsübersicht

I.	Vorwort	S. 5
II.	Forschungsbericht	S. 5
1.	Forschungsinteressen und Forschungsgegenstände	S. 8
2.	Neue Forschungsprojekte	S. 25
3.	Forschung und Beratung	S. 27
4.	Institutioneller und organisatorischer Rahmen	S. 28
III.	Ausgewählte Referate anläßlich des Forschungskolloquiums zum Projekt "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder " am 4. Mai 1995	
1.	Dr. Johannes Ch. Traut Die auswärtigen Beziehungen der Länder. Vorstellung des Projekts	S. 31
2.	Gerhard, Gizler Die Außenbeziehungen Niedersachsens im Spannungsfeld Bund/Länder	S. 43
3.	Prof. Dr. Klaus Otto Nass Entwicklungspolitik der Länder	S. 47
4.	Ulrike Fischer Die Beziehungen Bayerns zu anderen Regionen und Staaten	S. 57
IV.	Reden und Aufsätze	
1.	Natalia W. Ermakowa Besonderheiten des Aufbaus und der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes in Rußland (1990 bis 1994)	S. 63
2.	Thabo Mbeki Speech at the ANC National Constitutional Conference	S. 73
3.	Cyril Ramaphosa Introduction to Building a United Nation	S. 78

V. Institutsmitteilungen

- | | | |
|----|--|-------|
| 1. | Veranstaltungen des Instituts | S. 85 |
| 2. | Sonstige Aktivitäten und Gäste des Instituts | S. 91 |
| 3. | Publikationen des Instituts | S. 94 |
| 4. | Organisation des Instituts | S. 95 |
| 5. | Neue Telefonnummern | S. 96 |

I. Vorwort

In Heft 5 der "Mitteilungen" des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung wird zunächst der 2. Forschungsbericht des Instituts veröffentlicht, wie er am 3. Mai 1995 Gegenstand der Erörterung im Wissenschaftlichen Beirat und im Kuratorium war. Er vermittelt erstmals einen Gesamtüberblick über die acht Forschungsschwerpunkte, denen die Institutsarbeit gegenwärtig gewidmet ist: a) Vergleichende Föderalismus-Analyse, b) Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland, c) Integration der neuen Länder / Deutsche Einheit, d) Finanzverfassung von Bund, Ländern und Gemeinden, e) Europäischer Föderalismus und Regionalismus, f) Föderalismus und Demokratie in Osteuropa, g) Internationale Entwicklungen des Föderalismus (insbesondere Südafrika) und schließlich als Sonderprojekt h) die Dokumentation der Entstehung des Grundgesetzes. Von letzterer wird demnächst der erste Band (Band 9: Art. 29 und 118 GG) erscheinen; weitere Bände sind in Vorbereitung. In den Schwerpunkten a) bzw. d) sowie b) bzw. f) werden zur Zeit zwei neue Drittmittelprojekte vorbereitet oder durchgeführt, nämlich 1. "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland" und 2. "Fiscal Federalism. Die Finanzverfassungen Deutschlands, Kanadas und Australiens im Vergleich".

Über das Projekt "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder" fand am 4. Mai 1995 im Institut ein Symposium statt, auf dem Wissenschaftler und Praktiker über die einzelnen Gebiete berichteten, auf denen die Länder mit auswärtigen Staaten in Verbindung treten. Es geht dabei vor allem um die klassische Außenpolitik dort, wo die Länder Gesetzgebungsbefugnisse haben (Art. 32 Abs. 3 GG), aber auch um Entwicklungshilfe und humanitäre Aktionen, um Wirtschaftsförderung, um Interessenvertretung auf europäischer Ebene sowie um die - verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche - "Nebenaußenpolitik", von der die Länder in fast allen Bereichen zunehmend Gebrauch machen und mit der sie unvermeidlich in Konkurrenz zum Bund treten. Im vorliegenden Heft werden zunächst die Referate von Prof. Dr. Klaus Otto Naß (Universität Hannover) über die Entwicklungspolitik der Länder sowie von Gerhard Gizler (Niedersächsische Staatskanzlei) über die spezifischen Erfahrungen mit der "Außenpolitik" Niedersachsens abgedruckt.

Der Aufsatzteil beginnt diesmal mit einem Referat von Natalia W. Ermakowa (Moskau) über die "Besonderheiten des Aufbaus und der Tätigkeit des Verfassungsgerichts in Rußland". Während des Besuchs einer russischen Delegation im Institut am 17. Mai 1995 stellte sie eindrucksvoll dar, wie stark das dortige Verfassungsgericht in die Übergangsprozesse Rußlands vom Einparteiensstaat zur Demokratie einbezogen war bzw. immer noch ist und vielfach die für Gerichte ungewöhnliche Rolle eines politischen Vermittlers zwischen den Staatsorganen gespielt hat. Die gegenwärtigen Transformationsprozesse in Südafrika sind Gegenstand zweier Reden, die auf dem Verfassungskongreß des ANC unter dem Motto: "Building A United Nation" vom 31. März bis 2. April 1995 in Johannesburg gehalten worden sind und hier im Original abgedruckt werden: zunächst die Eröffnungsrede des Vizepräsidenten Thabo Mbeki und sodann die Hauptansprache des Generalsekretärs des ANC Cyril Ramaphosa über die Probleme der Herstellung staatlicher Einheit in der Südafrikanischen Republik. Im Mittelpunkt beider Reden stand ein neues Konzept des ANC für das künftige "provincial system" in Südafrika, das in Form eines "cooperative governance" zwischen Union und Provinzen sowie der Provinzen untereinander (ähnlich dem kooperativen Föderalismus in Deutschland) gestaltet und mit dem die unfruchtbare Diskussion über Föderalismus versus Unitarismus in Südafrika überwunden werden soll.

Auch diesmal beschließen die Institutsmitteilungen das vorliegende Heft, die über weitere Aktivitäten des Instituts, seine Veröffentlichungen sowie die zahlreichen Besuche aus dem In- und Ausland informieren. Inzwischen verfügt das Institut auch über eine eigene, noch im Aufbau befindliche Forschungsbibliothek sowie über entsprechende Arbeitsplätze, die Gästen, welche über Fragen des Föderalismus forschen möchten, gern zur Verfügung gestellt werden können.

Hannover, im Juli 1995

Prof. Dr. Dr h.c. Hans-Peter Schneider

II. Forschungsbericht

Prof. Dr. Dr.h.h. Hans-Peter Schneider

**(Entwurf zur Vorlage an den Wissenschaftlichen Beirat
in der Sitzung am 03. Mai 1995)**

Übersicht:

1. Forschungsinteressen und Forschungsgegenstände

1. Forschungsschwerpunkte

- a) Vergleichende Föderalismus-Analyse
- b) Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland
- c) Bildung und Neugliederung von Ländern, Integration der neuen Länder
- d) Finanzverfassung von Bund Ländern und Gemeinden, Finanzbeziehungen in der EU
- e) Europäischer Föderalismus und Regionalismus
- f) Föderalismus und Demokratie in Osteuropa (GUS-Staaten, Polen)
- g) Internationale Entwicklungen des Föderalismus (insbesondere Südafrika)
- h) Sonderprojekt: Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung

2. Forschungsarbeiten und -vorhaben

3. Veröffentlichungen

- a) Föderalismus-Studien
- b) Föderalismus-Dokumente
- c) Mitteilungshefte

2. Neue Forschungsprojekte

- 1. "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland"
- 2. "Fiscal Federalism: Die Finanzverfassungen Deutschlands, Kanadas und Australiens im Vergleich"

3. Forschung und Beratung

- 1. Chancen und Gefahren wissenschaftlicher Politikberatung
- 2. Laufende Projekte
- 3. Geplante Projekte

4. Institutioneller und organisatorischer Rahmen

1. Gegenwärtige Ressourcen
2. Künftige Pläne und Aktivitäten
 - a) Föderalismus-Jahrbuch
 - b) Weitere Vorhaben

Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Föderalismusforschung besteht seit nunmehr drei Jahren und hat im vergangenen Jahr neue Räume bezogen, die nach Art, Anzahl und Größe auf absehbare Zeit allen Anforderungen an optimale Arbeitsbedingungen genügen. Als einziger, wenn auch empfindlicher Mangel wirkt sich nach wie vor das Fehlen einer leistungsfähigen Bibliothek aus, die wenigstens die Standardliteratur zum Föderalismus ebenso wie zu den Kerngebieten des öffentlichen Rechts enthalten sollte. Zur Zeit ist lediglich ein etwas erweiterter Bücherbestand aus dem Fundus der ehemaligen Forschungsstelle vorhanden. Auch wenn mit dem Umzug nunmehr die räumlichen Voraussetzungen für eine Erweiterung geschaffen worden sind und sich der Aufbau einer wissenschaftlichen Bibliothek immer schwierig und langwierig gestaltet, sollen jedoch künftig verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um diesem Mißstand abzuhelpen und möglichst bald die finanziellen, sachlichen und personellen Mittel einzuwerben, die zur Anschaffung eines Grundbestands von einschlägiger Fachliteratur erforderlich sind.

Trotz dieses Handicaps hat sich im Institut inzwischen eine rege Forschungstätigkeit entwickelt, die zur Zeit freilich mehr an den besonderen Interessen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie an Beratungswünschen von außen orientiert ist als an einer in sich schlüssigen, abgestimmten und ins einzelne gehenden Forschungsplanung. Diese soll mit der vorliegenden Fortschreibung des 1. Forschungsberichts von 1994 weitergeführt werden. Ausgangspunkte sind dabei weiterhin diejenigen Gegenstände und Forschungsschwerpunkte, mit denen sich das Institut zur Zeit beschäftigt (I.). Sodann werden ausführlich die beiden neuen Forschungsprojekte "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland", dem auch das Symposium am 04. Mai 1995 gewidmet ist, und "Fiscal Federalism - Die Finanzverfassungen Deutschlands, Kanadas und Australien im Vergleich" vorgestellt (II.). Von besonderer Bedeutung für die Institutsarbeit ist ferner der enge sachliche Zusammenhang von wissenschaftlicher Forschung und Beratungstätigkeit (III). Abschließend soll im Hinblick auf die institutionellen und organisatorischen Möglichkeiten des Instituts über die künftigen Pläne und Aktivitäten informiert werden (IV.).

1. Forschungsinteressen und Forschungsgegenstände

Bei der Gründung des Instituts waren für die Arbeitsverteilung in erster Linie die konkreten wissenschaftlichen Interessen des vorhandenen, vorwiegend aus der "Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts" übernommenen Personals ausschlaggebend. Allmählich kristallisierten sich verschiedene Forschungsschwerpunkte heraus, für die jeweils ein oder zwei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter verantwortlich waren (und sind) und über die bereits auf der ersten und zweiten Sitzung des Beirats informiert worden ist. Daran hat sich im Berichtsjahr 1994/95 wenig geändert. Zwecks Bestandsaufnahme werden sie der Vollständigkeit halber hier noch einmal kurz dargestellt (1.). Einige Forschungsarbeiten sind inzwischen abgeschlossen worden, andere hinzugekommen (2.) und weitere in Aussicht genommen worden (3.).

1. Forschungsschwerpunkte

a) Vergleichende Föderalismus-Analyse

Dieser Schwerpunkt verfolgt in rechtsvergleichender Absicht das Ziel, die besonderen Bedingungen zu ermitteln, unter denen föderative Systeme ihre integrierende und stabilisierende Wirkung entfalten können. Dabei ist einerseits der Entstehungsprozeß föderativer Ordnungen aus dezentralisierten Einheitsstaaten in den Blick zu nehmen (z.B. Spanien, Italien), andererseits den Zerfallserscheinungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, wie sie gegenwärtig in den osteuropäischen Staaten zu beobachten sind (z.B. Jugoslawien, GUS, CSFR). Dazwischen liegen die aktuellen Probleme des Wandels "klassischer" Bundesstaaten, die wiederum unter verschiedenen Aspekten der Einheitsbildung (Konsens-, Konflikt-, Integrationssysteme) zu betrachten sind. Als Ergebnis der Forschungen soll deutlich werden, wo die Vor- und Nachteile föderativer Ordnungen liegen und welche verfassungsrechtlichen und sozioökonomischen Voraussetzungen vorhanden sein oder geschaffen werden müssen, damit das Grundprinzip des Föderalismus: "Einheit durch Vielfalt" wirksam werden kann. Auf der Grundlage empirischer Studien wird auf längere Sicht der Entwurf einer vergleichenden Verfassungstheorie des modernen Föderalismus angestrebt.

Referent: **Hans-Peter Schneider**

b) Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland

Dieser Forschungsschwerpunkt beschäftigt sich mit den Ausprägungen der Bundesstaatlichkeit in Deutschland und hat sowohl die historischen Grundlagen des Föderalismus als auch die Entwicklungslinien der bundesstaatlichen Ordnung unter der Geltung des Grundgesetzes zum Gegenstand. Hinsichtlich der historischen Grundlagen erstreckt sich die Forschung unter Einbeziehung föderativer Vorformen im Heiligen Römischen Reich auf den Zeitraum von 1806 bis zum Ende der Weimarer Republik. Inhaltlich werden die zeitgenössischen Auffassungen zum Staatenbund und Bundesstaat, die konkreten normativen Ausprägungen sowie die föderative Verfassungswirklichkeit bearbeitet.

Die Analyse der Entwicklung der föderativen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland beginnt mit den Verfassungsberatungen zum Grundgesetz und der im Jahre 1949 konstituierten bundestaatlichen Ordnung. Die Weiterentwicklung dieses ursprünglichen Konzepts eines Bundesstaates ist durch eine Unitarisierung der Staatstätigkeit, den Übergang zum kooperativen Föderalismus und durch Reföderalisierungsbemühungen gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der

bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland sowie unter dem Aspekt der europäischen Integration werden Reformperspektiven zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Föderalismus entwickelt.

Die Möglichkeit, das bundesstaatliche Beziehungsgeflecht zur Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit nicht nur durch Änderungen des Grundgesetzes, sondern auch durch eine verfassungskonforme Praxis zu "reföderalisieren", wurde in einer Studie zum Vollzug des Atomgesetzes verdeutlicht, das in zentralen Bereichen durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt wird (Art. 87 c GG, 22 ff AtG). Das Bundesverfassungsgericht betrachtet das Weisungsrecht des Bundes nach Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG als Mittel zur Steuerung des Verwaltungsvollzugs der Länder in allen seinen Phasen, d.h. auch in jener Phase, in der die Maßstäbe gewonnen werden, nach denen die Verwaltung im vorgegebenen normativen Rahmen den ihr unterbreiteten Sachverhalt einer Entscheidung zuzuführen hat.

In der Studie wird klargestellt, daß vor allem dieses umfassende Weisungsrecht des Bundes als "fleet in being" der Grund dafür ist, weshalb der Bund zur Steuerung des Verwaltungsvollzugs auf dem Gebiet des Atomrechts fast keinen Gebrauch von dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrument der allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG) macht, für das die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, und sich statt dessen mit unverbindlichen Richtlinien oder bloßen technischen Normen begnügt. "Empfehlende Verwaltungsvorschriften" sind jedoch nur scheinbar Ausdruck eines "länderfreundlichen" Bundesverhaltens. In Wirklichkeit führt diese normkonkretisierende Praxis dazu, daß auf diese Weise das Zustimmungserfordernis des Bundesrates nach Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG permanent und systematisch umgangen wird. An die vom Bundesrat miterlassenen Verwaltungsvorschriften wären die weisungsbefugten zuständigen obersten Bundesbehörden gebunden, und zwar sowohl bei ihren Weisungen als auch bei ihrer Rechts- und Fachaufsicht. Mit der Vermeidung des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften wird den Ländern die Möglichkeit genommen, über ihr "Vertretungsorgan" - den Bundesrat - an der Festlegung der abstrakt-generellen Maßstäbe beim Gesetzesvollzug im Bereich der Bundesauftragsverwaltung maßgeblich mitzuwirken.

Auch soweit die Gesetzeskonkretisierung auf dem Gebiet des Atomrechts auf "Kooperationsabsprachen" zwischen Bund und Ländern beruht, steht sie im Widerspruch zum verfassungsrechtlich geregelten "Beziehungsgefüge" zwischen Bund und Ländern. Kooperationsabsprachen sind prinzipiell dort unzulässig, wo sie dazu führen, daß grundgesetzlich geregelte Kompetenzen - wie die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften - "ausgehöhlt" und faktisch außer Kraft gesetzt werden. Nur eine im Rahmen des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG erfolgende - und damit verfassungskonforme - Normkonkretisierung entspricht der Stellung der Länder im bundesstaatlichen System des Grundgesetzes, weil allein auf diese Weise die weitgehende "Unselbständigkeit" der einzelnen Länder auf dem Gebiet der Bundesauftragsverwaltung durch eine Mitentscheidung der Länderkammer kompensiert werden kann.

Referent: **Klaus Seidel**

c) Bildung und Neugliederung von Ländern, Entstehung und Änderung von Landesverfassungen, Integration der neuen Länder, Deutsche Einheit

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und die europäische Integration stellen die Verfassungslandschaft in Deutschland vor besondere Herausforderungen. Vor allem im Bereich des Verfassungsrechts der Länder besteht in den neuen Bundesländern ein Konstituierungsbedarf und in einigen westlichen Bundesländern, allen voran Niedersachsen, ein grundlegender Reformbedarf. In einer Phase schwindender Nationalstaatlichkeit gewinnen die regionalen Zusammenhänge - und damit in Deutschland zuvorderst die Bundesländer - an Bedeutung. Folgerichtig sind die kürzlich in Kraft getretenen

Verfassungen der Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt gekennzeichnet durch ein gestiegenes Bewußtsein von Eigenstaatlichkeit. Dieser Trend ist auch in den alten Bundesländern zu beobachten.

Der Forschungsschwerpunkt beleuchtet die Bedeutung von Landesverfassungen im Bundesstaat. Er will die Charakteristika der Verfassungsgebung und -änderung im Gefolge der deutschen Vereinigung rechtsvergleichend untersuchen. Hierbei geraten vor allem die Diskussion um Staatsziele sowie die Einführung plebiszitärer Beteiligungsformen in den Blick. Auch den Verfahren der Verfassungsgebung - begriffen als ein wesentlicher Teil der identitätsstiftenden Funktion von Verfassungen - wird in ihren verschiedenen Ausformungen Beachtung geschenkt.

Referenten: **Hans-Peter Schneider, Kirsten Nemitz**

d) Finanzverfassung von Bund, Ländern und Gemeinden /Finanzbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft

Ein Schwerpunkt der Forschungsarbeiten liegt auf dem Gebiet der Entwicklung und Neugestaltung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Besonders die Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR hat die Finanzverfassung, ein tragender Eckpfeiler bundesstaatlicher Ordnung, in den Mittelpunkt des Interesses rücken lassen. Die Regelungen des Einigungsvertrages sowie die besonderen Probleme bei der Integration der neuen Länder machen eine umfangreiche Reform der Finanzverfassung erforderlich. Heftige politische Auseinandersetzungen und vielfältige Neuordnungsbestrebungen auf den verschiedensten Ebenen sind Ausdruck hiervon. In der Verantwortung des Instituts fand hierzu am 13. und 14. Oktober 1992 ein interdisziplinäres wissenschaftliches Kolloquium mit dem Thema "Finanzausgleich im Bundesstaat" statt, an dem Verfassungsrechtler, Finanzwissenschaftler, Steuerjuristen und Politiker teilgenommen haben.

Unter der besonderen Perspektive einer zukünftigen Europäischen Union werden in diesem Schwerpunkt außerdem Fragen der europäischen Finanzbeziehungen behandelt.

Referenten: **Gisela Färber, Reinhard Lensch**

e) Europäischer Föderalismus und Regionalismus

Mit dem Vertrag von Maastricht hat der Prozeß der europäischen Einigung eine neue Stufe erreicht. Allerdings ist noch völlig offen, welcher Art die künftige Gliederung und innere Struktur der Europäischen Union sein wird. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob nicht die Staatlichkeit allmählich von der nationalen auf die europäische Ebene hin abwandert. Es stellt sich auch keineswegs nur die Alternative: Erweiterung oder Vertiefung der Gemeinschaft. Vielmehr steht - spätestens im Zusammenhang mit der Schaffung einer europäischen Verfassung - das Problem des Verhältnisses nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch ihrer Länder und Regionen zur Europäischen Union und somit das Thema der Binnenstruktur Europas unterhalb der nationalstaatlichen Ebene auf der Tagesordnung. Die Gründung eines "Ausschusses der Regionen" im März letzten Jahres deutet unabweisbar daraufhin, welche Dynamik in jenen Tendenzen zu dezentralen und regionalen Einheiten in Europa steckt. Gelegentlich spricht man sogar schon von einem "Europa der Regionen", womit zum Ausdruck gebracht werden soll, daß die Länder und Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten die Basis der Union bilden und die Bedeutung der Nationen in den Hintergrund drängen könnten.

Die Politik ist auf diese Entwicklung kaum vorbereitet. Vor allem fehlt es aber an Forschungen auf dem Gebiet des europäischen Föderalismus und Regionalismus. Künftig werden - mit Belgien und Österreich - der europäischen Union drei Bundestaaten angehören. Alle übrigen Unionsmitglieder haben eine mehr oder weniger ausgeprägte "dezentrale" und/oder "regionale" Binnenstruktur. Trotz des zunehmenden Gewichts der Regionen und Länder in der Europäischen Union ist das Wissen darüber äußerst dürftig. Bekannt ist lediglich, daß es etwa 200 solcher Einheiten gibt (im "Ausschuß der Regionen" sind 189 davon vertreten), daß einige von ihnen in Brüssel eigene Büros unterhalten, daß es eine eigene "Regionalpolitik" der Unionsorgane gibt, daß sich die Regionen im Wege horizontaler "Selbstkoordinierung" auf Regionalkonferenzen regelmäßig abstimmen und daß sie schließlich bei gleichgerichteten ökonomischen Interessen auch besondere bi- und multilaterale Beziehungen untereinander unterhalten. Über die Geschichte dieser Regionen, über ihre Bevölkerung, ihre Rechts- und Verfassungsordnung, ihr politisches System oder gar über ihre Wirtschafts- und Sozialstruktur weiß man so gut wie nichts. Vor allem aber fehlen Kenntnisse und Informationen über die Stellung dieser Regionen in Europa, ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und zu anderen Regionen, so daß die gegenwärtige regionale und föderale Struktur der Europäischen Union noch weitgehend im Dunkeln liegt. Das Institut will sich - nicht zuletzt im Rahmen des neu gegründeten "European Consortium for Regional and Federal Studies" (dessen Mitglied es ist) an den entsprechenden Forschungen mit einem eigenen Schwerpunkt beteiligen.

Referenten: **Gisela Färber, Reinhard Lensch, Hans-Peter Schneider**

f) Föderalismus und Demokratie in Osteuropa (GUS-Staaten, Polen)

Die Moskauer Konferenz des DIF im September 1993 zum Thema "Föderalismus und Verfassungsstruktur in Rußland und Deutschland" war Ausgangspunkt weiterer Zusammenarbeit mit russischen Institutionen. Ein Teil der Referate westlicher Teilnehmer wurde in russischen Fachzeitschriften veröffentlicht und der Dialog mit den Referenten zu Fragen Verfassung und Föderalismus fortgesetzt. Die Konferenz fand in russischen Fachkreisen wie in Berichten russischer Zeitungen besondere Anerkennung, da das fundierte Eintreten für eine "konventionelle" föderative- rechtsstaatliche Struktur Rußlands von ausländischen und insbesondere russischen Referenten zur damaligen Zeit (auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen Volksdeputierten und Regierung) ein Risiko darstellte. Als glücklich darf gewertet werden, daß Herr Prof. Tumanov, der sich trotz allem in seinem Schlußwort der Konferenz optimistisch zeigte, inzwischen Präsident des Verfassungsgerichts der RF geworden ist.

Ein Schwerpunkt der weitergehenden Beratungstätigkeit war die Ausformung der Beziehungen der RF mit *Tatarstan*. Verfassungsexperten dieser Republik der Russischen Föderation hatten am Kolloquium teilgenommen. Die weiteren Konsultationen leisteten einen Beitrag zu einem temporären Übereinkommen zwischen der Russischen Föderation und Tatarstan, in dem am Beispiel der BRD die Staatsqualität der Republik Tartastan volle Akzeptanz fand - unter weitgehender Anerkennung der Kompetenzen des Zentralstaates. Die Arbeit des DIF wurde vom damaligen Minister für Föderationsfragen, Herrn Prof. Schachrai ausdrücklich gewürdigt.

Ausgehend von den Beratungsbausteinen des DIF wurde die Beratung der Republik *Burjatien* fortgesetzt. Gespräche mit Vertretern der EU in Moskau, u.a. auch von Frau Barbara Simons (Ehrenmitglied des Europäischen Parlaments) haben zusammen mit Überlegungen unter dem Titel "Europas Verantwortung jenseits des Ural" dazu beigetragen, daß die Baikalsee-Region (Burjatien) zu einem Schwerpunkt der Kooperation der EU für 1995 ausgewählt wurde. Zur Erweiterung dieses Schwerpunkts besuchte der zuständige Mitarbeiter des Sozio-Ökonomischen Zentrums für Föderalismusforschung, Herr Dr. habil. E. Buchwald das DIF im Februar 1995. Schwerpunkt von Gesprächen und Materialsammlung waren Fragen des "öffentlichen Eigentums" und die Erfahrungen in der Eigentumsumwandlung in den neuen Ländern.

Durch die kürzlich in der Institutsreihe des DIF veröffentlichte Arbeit "Ländervermögen im Bundesstaat" von Dr. Uwe Berlit konnte diese Thematik sehr detailliert vermittelt werden. Die Ergebnisse dieses Aufenthaltes sind Grundlage einer entsprechenden Ausgestaltung der 1994 ausgearbeiteten regionalen Verfassung der Republik Burjatien, die als Muster analoger Entwicklungen dienen soll. Das heißt insbesondere Stabilität nach innen durch eine föderative Struktur, gegenüber der Russischen Föderation wie auch nach außen (dies unter Beziehungen auf das Projekt "Außenbeziehungen der Länder"). Unterstützt wird das Projekt auch vom Föderationsrat Rußlands, der zusammen mit dem Präsidenten der Republik einen Antrag für die Förderung eines umfassenden Projekts mit dem DIF zum verfassungsrechtlichen Aufbau der Republik auf föderativen Grundlagen bei der EU gestellt hat.

Eine vom russischen Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie der "wirtschaftlichen Perspektiven der Föderation" wurde im Sommer 1994 fertiggestellt. Auf Deutsch erscheint diese als Sonderdruck in der deutschen Ausgabe von "Gesellschaftswissenschaften" im Sommer 1995. Die Zusammenarbeit des Sozio-Ökonomischen Zentrums für Föderalismusforschung an der Akademie der Wissenschaften und des DIF wurde durch einen Projektzuschuß der niedersächsischen Staatskanzlei gefördert. Gegenwärtig ist eine erweiterte Studie in Auftrag gegeben worden. Der Beitrag des DIF besteht im Transfer aktueller Aspekte des Föderalismus in Westeuropa: z.B. "fiduziarischer Föderalismus" (Aufgaben des Bundes für die neuen Bundesländer), ökonomische Aspekte (strukturelle, prozessuale Dezentralisierung von Großbetrieben) und qualitative Veränderungen föderativer Verbindungen (Überlegungen des Staatenverbundes/Entwicklung der Regionen insbesondere in der EU).

Im Zusammenhang mit diesen Problemstellungen hielt Herr Prof. Schneider im Frühjahr 1995 Vorlesungen an der Modern University for the Humanities in Moskau und führte Gespräche mit den oben genannten Partnern des DIF in der Russischen Föderation zur weiteren Zusammenarbeit. Auf Initiative von Herrn Dr. Reinhardt, Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, wurde eine Dokumentation erstellt und das DIF in den Koordinierungskreis Auswärtiger Kulturpolitik des Auswärtigen Amtes einbezogen. (Schreiben des AA an Herrn Staatssekretär Dr. Reinhardt vom 3.3.1995)

In Verbindung mit der niedersächsischen Staatskanzlei betreut das DIF weiterhin das Projekt der Partnerregion Niedersachsens in Sibirien, Tjumen: "Wahlen als Grundelement demokratischer Ordnung". Schwerpunkte sind in diesem Projekt: a) Hebung des politischen Bewußtseins durch Verdeutlichung der politischen Probleme unter Berücksichtigung der angestrebten transparenten föderativen Struktur der RF (Notwendigkeit überregionaler Parteien, Solidarität, Finanzausgleich etc.), b) Interessenbildung und Mobilisierung der Wählerinnen und Wähler und ihre Repräsentation, c) Vertrauensbildung für Parteien und Parteikoalitionen, d) Formen und Techniken der Wahlvorbereitung im demokratischen Transformationsprozeß. Umfassende Materialien Niedersachsens zu dieser Thematik wurden in Zusammenarbeit mit dem DIF ins Russische übersetzt (Tjumen 1994). Die Zentrale Wahlkommission der Russischen Föderation, die an diesem Projekt beteiligt ist, hat bei der Erarbeitung der Wahlgesetze zahlreiche Anregungen aus Niedersachsen aufgenommen. Das jüngste Ergebnis dieser Arbeit ist "Das föderative Gesetz über die grundlegenden Garantien des Wahlrechts der Bürger der Russischen Föderation" vom 6. Dezember 1994. Der angestrebte Grundsatz der "Einheitlichkeit politischer Grundrechte in der föderativen Vielfalt" stößt in der RF immer noch auf erhebliche Schwierigkeiten, nicht zuletzt infolge von Unkenntnis der Grundprinzipien von Demokratie und Föderalismus.

Die Russische Akademie der Wissenschaften bereitet in diesem Zusammenhang ein "Handbuch des Föderalismus" vor. Vom DIF werden entsprechende Kapitel über den Föderalismus in Deutschland (Bundesländer, Regionen, neue Aspekte des Föderalismus durch die Vereinigung, Biographien etc.) übernommen und bei der Finanzierung des Projekts geholfen.

In der **Zusammenarbeit mit Polen** wird ein Projekt mit der betreffenden Partnerregion Poznan vorbereitet. Die dortige Universität möchte auf interdisziplinärer Ebene ein Zentrum zu Regionalfragen einrichten. Dies mit aktuellem Bezug der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion in Polen. Hintergrund ist das im Dezember 1992 in Kraft getretene Verfassungsgesetz über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt der Republik Polen sowie über die territoriale Selbstverwaltung. Das Projekt wird von Abgeordneten des Sejm und der Wojewodschaft Poznan unterstützt. Beantragt wird eine Finanzierung über die "Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit" in Warschau. In der Reihe Föderalismus-Dokumente ist ein Band zu dieser Thematik geplant. Angeregt wird eine Dissertation zur betreffenden Entstehungsgeschichte und einer Analyse der verschiedenen politischen Strömungen anhand der gegenwärtigen Verfassungsentwürfe unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung.

Referent: **Johannes Traut**

g) Internationale Entwicklungen des Föderalismus (insbesondere Südafrika)

Der Schwerpunkt dieses Forschungsbereichs liegt in der Aufarbeitung der speziellen historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen der weltweit in verschiedenen Einzelstaaten vorhandenen oder angestrebten Föderativ- oder Regionalstrukturen.

Neben Europa ist Afrika der Kontinent, in dem sich zur Zeit der wohl tiefgreifendste Wandel vollzieht. Drei Jahrzehnte nach dem Ende der Kolonialherrschaft über einen Großteil afrikanischer Staaten machen sich diese nun auf, ihr koloniales Erbe abzuschütteln und eigene Wege zu gehen. Bei allen angesprochenen Veränderungen spielt neben den Menschenrechten sowie dem Sozial- und Rechtsstaat das Thema "Föderalismus" eine zentrale Rolle. Daß "Föderalismus" jedoch nicht nur positiv verstanden werden kann, zeigt das Beispiel Südafrika. Das fünfzig Jahre währende System der Apartheid mit seiner Separierung von Bevölkerungsgruppen in bestimmten Landesteilen bis hin zu ihrer (international niemals anerkannten) "Ausgliederung" aus dem Staatsgefüge läßt die Frage einer weitgehenden Autonomie einzelner (burischer) Bundesstaaten in einem gänzlich anderen Licht erscheinen. Ausgrenzung der Mehrheit statt Schutz der Minderheiten ist unter diesen Vorzeichen das Problem.

Um so bemerkenswerter ist es, daß sich die politische Opposition, allen voran der ANC, während der Verhandlungen für ein neues, demokratisches Südafrika, einer föderalen Lösung für das Land sehr weit über den Rahmen bloßer Dezentralisierung hinaus genähert hat. Am Beginn dieses Prozesses stand das nationale Friedensabkommen (National Peace Accord) vom 14. September 1991 und die "Declaration of Intent" vom 18. Dezember desselben Jahres. 1993 wurden endlich die Voraussetzungen für die ersten allgemeinen und gleichen Wahlen, nach dem reinen Verhältniswahlssystem, in der Geschichte geschaffen und ein sog. Übergangsrat (Transitional Executive Council) gebildet, der die Politik für diesen Zeitraum begleitete. In der Zeit vom 26. bis 29. April 1994 fanden diese Wahlen dann unter Überwachung und großer Anteilnahme der internationalen Staatengemeinschaft statt, aus denen der ANC mit einer absoluten Mehrheit hervorging. Am 10. Mai 1994 wurde Nelson R. Mandela zum ersten frei gewählten Präsidenten der Südafrikanischen Republik ernannt.

Während dieser Jahre tagte in Johannesburg eine Mehrparteienversammlung zur Vorbereitung einer Übergangsverfassung (CODESA, Convention for a Democratic South Africa). Mit dieser, noch von dem alten Drei-Kammer-Parlament verabschiedeten Verfassung, wurden mit dem Tag ihres Inkrafttretens am 27. April 1994 verbindliche Eckwerte für die innerhalb eines Zweitraumes von zwei Jahren auszuarbeitende endgültige Verfassung festgelegt. Besonders hervorzuheben sind dabei: - die Schaffung

eines Grundrechtskataloges, in Abkehr von der angelsächsischen Verfassungstradition; - die Errichtung eines Verfassungsgerichtes, in Anlehnung an das bundesdeutsche Modell - und die Bildung von neun Provinzen, mit eigenen Parlamenten, Verfassungen und beachtlichen legislativen und administrativen Kompetenzen.

Damit wurde erstmals die Grundlage für den Aufbau eines föderalen Systems verankert, dessen Eigendynamik schon jetzt erkennbar ist - während die verfassungsgebende Versammlung noch mühsam dabei ist sich zu konstituieren, nutzen die Ministerpräsidenten der Provinzen die Zeit um ihrerseits eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu gründen.

Auf einer von 850 Delegierten besuchten Verfassungskonferenz, die vom 31. März bis zum 2. April 1995 in Johannesburg (Kempton Park) stattfand und an der Herr Prof. Schneider und die Referentin teilnahmen, hat der ANC den ersten vollständigen Entwurf der künftigen Unionsverfassung für die Verfassungsgebende Versammlung (CA) erarbeitet. Die wesentlichen Ergebnisse der auf beeindruckend hohem Niveau und mit großer Disziplin geführten Debatten waren:

- Erweiterung der Provinzkompetenzen auf Unionsebene im Bereich der Gesetzgebung durch Mitwirkung eines (ähnlich wie der Bundesrat zusammengesetzten) Senats und Verstärkung der Exekutiv- und Administrativbefugnisse der Provinzen;
- Abkehr von der angelsächsischen Tradition des "Westminster-Systems" und Hinwendung zu einem kontinentaleuropäischen Mehrparteien-Parlament mit Koalitionsregierungen auf freiwilliger Basis;
- Einbau von Grundrechten der sog. Dritten Generation (soziale Rechte) wie z.B. Recht auf Arbeit, Wohnung, Bildung etc.

Offen geblieben sind Fragen der Finanzverfassung, insbesondere des Finanzausgleichs, der im Hinblick auf die durch das Apartheidssystem hervorgerufenen wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten im Lande besondere Probleme bereitet, und der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung. Insgesamt bietet der Entwurf jedoch eine gute Grundlage für die Debatten in der CA und wird wesentlich dazu beitragen, daß der sehr knapp bemessene Zeitplan bis zum Frühjahr 1996 eingehalten werden kann.

Aber auch in anderen Ländern auf dem afrikanischen Kontinent sind positive Entwicklungen zu verzeichnen. Seit dem Frieden zwischen Äthiopien und Eritrea und dessen Unabhängigkeit im Jahre 1993, ist das kleine Land am Roten Meer zu einem Hoffnungsträger für Ostafrika geworden. Die Schweiz Ostafrikas soll Eritrea werden. Ob dies außer der ökonomischen, auch eine verfassungsrechtliche Analogie beinhalten soll, ist eher zweifelhaft. Wie die Referentin während eines Besuches im Berichtszeitraum feststellen konnte, ist aber auch dort eine Dezentralisierung des Landes in einer neuen Verfassung vorgesehen.

Die Debatte um den Föderalismus stellt dabei in vielen Ländern (neuerdings z.B. auch in Kenia und Angola) einen Wert an sich dar, indem sie vielfach die Diskussion über festgefahrene Machtstrukturen und die gewaltsame Austragung von Interessengegensätzen öffnet und Perspektiven für Machtteilung und institutionalisierte, demokratische Teilhabe an der Macht aufzeigt.

Referentin: **Jutta Kramer**

h) Sonderprojekt: "Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung"

Innerhalb des Instituts besteht weiterhin als "Arbeitsgruppe" des Fachbereichs Rechtswissenschaften der Universität Hannover im Sinne von 115 NHG die *Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts* fort. Diese wissenschaftliche Einrichtung, die nach dem Bericht der Niedersächsischen Hochschulstrukturkommission von 1990 zu den besonders ausbau- und förderungswürdigen Forschungseinheiten im Lande gehört, beschäftigt sich vornehmlich mit der Dokumentation und Herausgabe aller amtlichen Quellen und Materialien zur Entstehung des Grundgesetzes. Dazu gehören insbesondere die Protokolle, Drucksachen, Entwürfe und Fassungen des Parlamentarischen Rates sowie des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee. Diese Texte werden, angereichert um Hinweise auf eine Vielzahl weiterer nichtamtlicher Quellen aus Nachlässen und Staatsarchiven, sukzessive in einem inzwischen auf ca. 30 Bände (a 600-800 Seiten) geschätzten Gesamtwerk veröffentlicht. Von der im Bundesarchiv zusammen mit dem Deutschen Bundestag herausgegebenen Sammlung unterscheidet sich diese Edition wesentlich dadurch, daß die gesamte Textmasse zergliedert und den jeweils dazugehörigen oder in Bezug genommenen Artikeln des Grundgesetzes (und innerhalb der einzelnen Artikel bzw. Absätze in chronologischer Reihenfolge) zugeordnet wird, so daß die Entstehung **jedes einzelnen Artikels bzw. Absatzes** dokumentarisch erfaßt ist und leicht nachvollzogen werden kann. Zusammen mit einleitenden Vorbemerkungen zu den einzelnen Artikeln bzw. Absätzen, in denen weiteres nichtamtliches Material erstmals zugänglich gemacht wird, entsteht eine Art "Historischer Kommentar zum Grundgesetz", der nicht nur über die Genese des ursprünglichen Wortlauts bis zum Inkrafttreten am 23. Mai 1949, sondern auch über die politischen Hintergründe, damaligen Kontroversen und zeitgeschichtlichen Wurzeln möglichst umfassend informieren soll.

Projektleitung: **Hans-Peter Schneider**; Stellvertreterin: **Kirsten Nemitz**;

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: **Jutta Kramer, Reinhard Lensch, Dr. Rainer Schuckart, Klaus Seidel, Dagmar Vorbeck**

Diese **acht Forschungsschwerpunkte** bilden gegenwärtig weiterhin die Grundlage für die Organisationsstruktur innerhalb des Instituts sowie für die Verteilung der Arbeiten und Projekte auf die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind daher auch für die konkrete Forschungsplanung im Institut nach wie vor von Bedeutung.

2. Forschungsarbeiten und -vorhaben

Auf der Grundlage dieses Überblicks über die einzelnen Forschungsschwerpunkte des Instituts soll nunmehr über die gegenwärtigen Aktivitäten innerhalb dieser Schwerpunkte berichtet werden, wie sie sich - etwas naturwüchsig - in den vergangenen zwei Jahren herausgebildet haben. Für die Ausrichtung der Forschungsarbeiten sowie für die Wahl der Themen waren und sind im wesentlichen drei Kriterien maßgebend: (1) das Forschungsinteresse der einzelnen Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters; (2) aktuelle Fragestellungen (insbesondere bei Magisterarbeiten und Dissertationen) und (3) ein konkreter wissenschaftlicher Beratungsbedarf. Danach sind auch die bisherigen Projekte ausgesucht worden.

a) Vergleichende Föderalismus-Analyse

Die Arbeiten in diesem Schwerpunkt stehen in engem Zusammenhang mit den Aktivitäten der "International Association of Centers for Federal Studies (IACFS)", dessen Mitglied das Institut ist,

einerseits sowie des Research Committee on Federalism der "International Political Science Association (IPSA)", dem der Institutsdirektor angehört, andererseits.

Versteht man den Föderalismus im weitesten Sinn als inneres Gliederungsprinzip von Staaten, deren kulturelle, religiöse, nationale und ethnische Vielfalt gewaltenteilende, machtbegrenzende und zugleich integrierende Elemente erfordert, dann begegnet uns auf der ersten Stufe die Idee der *Nation* (Volksgemeinschaft), wie sie sich seit der Französischen Revolution herausgebildet hat und im Unitarismus seine positive, im Nationalismus seine negative Ausprägung findet. Die nächste Ebene gehört - idealtypisch gedacht - der *Region* (Wirtschaftsgemeinschaft), die wiederum in positiver wie in negativer Form in Erscheinung tritt, nämlich einerseits in der Form des Regionalismus als Ausdruck des Wettbewerbs und Zusammenspiels von ökonomischen Interessen, andererseits in der Form des Partikularismus als Ausdruck des Zerfalls von Staaten in ihre Bestandteile, denen der eigene Vorteil wichtiger ist als das Wohlergehen des Ganzen. Auf der dritten Stufe gelangt man - über die Nation und die Region - schließlich zur einheitsstiftenden Idee der *Föderation*, wobei als positive Erscheinungsform der Föderalismus gilt, der dann - negativ -, wenn er überdehnt und zu weit getrieben wird, in Separatismus ausarten kann. Es ist im übrigen kein Zufall, daß separatistische Bestrebungen nicht selten mit nationalistischen Tendenzen einhergehen und sich dabei wiederum die Alternative ergibt, ob nach einer Sezession oder Dismembration der neue Staat unitarisch, regionalistisch oder föderativ organisiert wird. Es deutet sich hier eine Art "Kreislauf" der Gliederungsformen an, dessen theoretische Begründung der Ausgangspunkt für vergleichende Föderalismus-Analysen sein könnte.

Im komparatistischen Forschungsschwerpunkt sind außerdem zur Zeit zwei Dissertationen angesiedelt, nämlich über "Verwaltungsabkommen zwischen dem Zentralstaat und seinen Gliedern in Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland" (Maria Jesus Garcia Morales, Barcelona) und über "Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Die Autonomen Gemeinschaften als prä- oder semiföderale Gebilde" (Kirsten Wendland).

b) Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland

Im Zentrum des Bundesstaatsprinzips, wie es vom Grundgesetz normiert und ausgestaltet wird, stehen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie Art und Umfang der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. Hinzu kommt als sog. dritte Ebene die kommunale Selbstverwaltung und mit ihr das Geflecht der Beziehungen von Bund und Ländern zu den Gemeinden (bzw. Landkreisen) und den Gemeindeverbänden. Eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Forschungen zu diesen drei "Hauptsäulen" der föderalistischen Binnenstruktur in Deutschland kann im Hinblick auf die Fülle der konkreten Probleme und der dazu bereits vorliegenden Arbeiten nicht "abstrakt" vorgenommen werden. Die Auswertung insbesondere der staatsrechtlichen Untersuchungen im Hinblick auf den jeweils aktuellen Forschungsstand und mögliche weiterführende Fragestellungen muß vielmehr von einer bestimmten Zielvorgabe - eines besonderen Forschungsgegenstandes gesteuert werden.

Föderalismus ist kein Selbstzweck. Er dient daher nicht der "Konservierung" von Rechten "verselbständigter Organisationseinheiten", sondern dem Wohle aller Staatsbürger. Deshalb ist die Frage nach dem Stand, der Zukunft, der Reformbedürftigkeit des deutschen Bundesstaates - nunmehr auch auf dem Hintergrund der Europäischen Union - in erster Linie eine Grundsatzfrage und erfordert primär zunächst nicht eine Aufarbeitung von rechtlichen und tatsächlichen Einzelaspekten und Erscheinungsformen - wie etwa Fragen des Weisungsrechts des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung oder eine Aufarbeitung der Formen der Bundestreue. Vielmehr ist der - durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten des Bundes und durch eine

spezielle Zusammensetzung der Länderkammer gekennzeichnete - deutsche Föderalismus in erster Linie auf seine Funktion im Rahmen der gesamtstaatlichen und gesamteuropäischen Willensbildung hin zu untersuchen.

Erst vor dem Hintergrund einer Funktionsbeschreibung des deutschen Bundesstaates lassen sich Aussagen darüber treffen, inwieweit die beschriebenen Grundsäulen aufgrund der vorhandenen rechtlichen Formen und der tatsächlichen Ausprägungen grundsätzlich oder aber nur im Detail verändert werden sollten. Die Forschungen auf dem Gebiet des bundesdeutschen Föderalismus haben sich daher auf folgende Fragenkomplexe zu beziehen:

- Funktion eines bundesdeutschen Föderalismus in einer demokratisch und pluralistisch geprägten Gesellschaft
- Aufgaben der Länder - in Abgrenzung zu den Funktionen des Bundes und der kommunalen Gebietskörperschaften
- Prinzipien der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
- Ausbau oder Reduzierung der Mitwirkungsrechte der Länder
- Stärkung der Einzelrechte der Länder zu Lasten "kollektiver Ländermitwirkungsrechte"
- Neustrukturierung des Mitwirkungsorgans (Senatssystem, Mischsystem, Übertragung der Mitwirkungsrechte auf die Länderparlamente).

Geplant ist in diesem Bereich zur Zeit eine größere, historisch und rechtsvergleichend angelegte Untersuchung über das föderative Mitwirkungsorgan der Glieder (Länder, Regionen) im Gesamtstaat (Bundesrat, Ständerat, Senat etc.). Darüber hinaus beschäftigt sich eine im Entstehen begriffene Dissertation mit dem Thema: "Mandat und Beruf. Die Stellung der Abgeordneten in den Länderparlamenten" (G. Holthoff-Pförtner).

Insbesondere hinsichtlich der Fragen nach der Aufgabenbeschreibung von Bund, Ländern und Gemeinden und den Prinzipien der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern bedarf es einer interdisziplinären Zusammenarbeit mit Wirtschafts-, Finanz- und Verwaltungswissenschaftlern.

c) Bildung und Neugliederung von Ländern, Entstehung und Änderung von Landesverfassungen, Integration der neuen Länder, Deutsche Einheit

Mit der Vereinigung beider deutscher Staaten hat sich eine Fülle neuer Probleme im föderativen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland ergeben, die von der Länderneubildung über die Neugliederung des Bundesgebietes, die Finanz- und Vermögensausstattung der neuen Länder, ihre Integration in den Gesamtstaat (etwa unter dem Aspekt "gleichwertiger Lebensverhältnisse") bis hin zu Fragen der Verfassunggebung und Verfassungsimplementation reichen. Hier kommt es entscheidend darauf an, die Vollendung der Deutschen Einheit, wie sie in den nächsten Jahrzehnten weiterhin aufgegeben sein wird, vor allem auch als einen föderativen Prozeß zu verstehen, der die Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland - namentlich im Hinblick auf die "bündische Solidarität" noch auf manche harte Probe stellen wird.

In diesem Schwerpunkt waren und sind zur Zeit einige Dissertationen angesiedelt. Soeben veröffentlicht wurde eine Arbeit über das Thema "Ländervermögen im Bundesstaat. Die Vermögensverteilung zwischen Bund und ostdeutschen Ländern als Problem des Föderalismus" (Uwe Berlit). Eine weitere Untersuchung wird "Die Gemeindefinanzen im Prozeß der deutschen Einigung" (Wolfgang Schelenz) behandeln; sie trägt den Untertitel: "Über die Notwendigkeit einer gesamtdeutschen Gemeindefinanzreform" und verweist damit auf ein gravierendes Defizit des bisherigen föderalen Konsolidierungsprogramms. Eine dritte Arbeit ist dem Thema "Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Sachsen" (Armin v. Nottbeck) gewidmet; sie wird verdeutlichen, daß mit der Schaffung fünf neuer Verfassungsgerichte zugleich auch das Gewicht der Landesverfassungsgerichtsbarkeit gestiegen ist, aber auch die Gefahren eines Übermaßes an Verfassungsgerichtsbarkeit aufzeigen.

Geplant ist weiter die Erstellung einer "Dokumentation" aller Materialien und Rechtstexte, die den Prozeß der deutschen Einigung auf staatlicher Ebene vom Oktober 1989 bis zum Abschluß der Verfassungsreform im Bund geregelt, gesteuert und begleitet haben. Vorbild könnte das Sammelwerk von E.-R. Huber (Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 3 Bände) sein. Das Vorhaben soll zusammen mit Dieter Grimm und Rainer Wahl in Angriff genommen und überwiegend aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk finanziert werden.

d) Finanzverfassung von Bund, Ländern und Gemeinden /Finanzbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft

Nach der Einbeziehung der neuen Länder in einen fast unveränderten Länderfinanzausgleich ab 1995 bestehen praktisch alle Probleme der nunmehr 25 Jahre alten deutschen Finanzverfassung (in Gestalt der Großen Finanzreform von 1969) fort: überfällige Korrekturen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung (Gemeinschaftsaufgaben, Sozialhilfe), Trade-offs zwischen Gestaltungs- und Steuerungszielen im deutschen Steuersystem einerseits und dem regionalen Steueraufkommen andererseits sowie Konflikte im Hinblick auf Ansatzpunkte und Ausmaß des Länderfinanzausgleichs. Auf kommunaler Ebene stellen sich im Grundsatz die gleichen Probleme, zumal die Haushalte von Gemeinden und Gemeindeverbänden über den kommunalen Finanzausgleich wesentlich von den Länderhaushalten abhängen und die Lastenverteilung der deutschen Einheit bei den Gemeinden vorwiegend auf diesem Wege erfolgt. Darüber hinaus ist zu beachten, daß die deutsche Finanzverfassung in einer Zeit entstanden ist, in der die Hoffnung auf ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum und die Beherrschbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung ("Planungseuphorie") praktisch noch ungebrochen war. Sie bietet mithin im wesentlichen Konfliktregelungsmechanismen fast ausschließlich für Zeiten wachsender Ressourcen des staatlichen Sektors. Dagegen setzt die deutsche Einigung die öffentlichen Haushalte auf Jahre hinaus unter Konsolidierungs- und Reduzierungsdruck. Aus dieser "Schere" ergibt sich Forschungsbedarf im Hinblick auf das finanzpolitische Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden unter den Bedingungen genereller Kürzung von Staatsausgaben; er erstreckt sich auf

- die Schaffung wirksamer Anreize für eine effiziente Mittelallokation in föderativen Systemen ("ökonomische Theorie des Föderalismus")
- eine Stärkung des "Wettbewerbsföderalismus" durch Eindämmung von Möglichkeiten der horizontalen oder vertikalen Externalisierung von Kosten (Lastenverlagerung auf andere Gebietskörperschaften)
- eine Reform der Finanzverfassung und des Steuersystems mit dem Ziel, den Gliedern (Länder und Gemeinden) größere Freiheitsräume und Gestaltungsmöglichkeiten zu verschaffen ("Reföderalisierung")

- Möglichkeiten einer Harmonisierung der Verteilungsziele des Finanzausgleichs mit Allokations- und Wachstumszielen in der Wirtschaft

Die Reform der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist weiterhin ein Schwerpunkt des Forschungsinteresses im Bereich Öffentliche Finanzen. In den Klausurtagungen vom 11. bis 13. März 1993 gelang es im Rahmen der sog. Solidarpaktverhandlungen, zu einem Kompromiß zwischen den Regierungschefs von Bund und Ländern hinsichtlich der zukünftigen Finanzregelungen zwischen Bund und Ländern zu kommen. Im wesentlichen beruht dieser Kompromiß freilich auf einer Einigung über den kleinsten gemeinsamen Nenner: nämlich der Beibehaltung des alten Finanzausgleichssystems des Grundgesetzes, wobei weitergehende Forderungen nach einer umfassenden Finanzreform (insbesondere des horizontalen Finanzausgleichs) gemäß dem Eckwerte-Beschluß unberücksichtigt geblieben sind. Im Rahmen einer Dissertation unter dem Titel "Die Länder als Kostgänger des Bundes?" sollen Kriterien für eine umfassende Reform der Finanzverfassung entwickelt werden (Reinhard Lensch). Außerdem ist eine Dissertation mit dem Thema "Die Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104 a GG" (Hans-Joachim Büsselberg) entstanden, die demnächst in den "Föderalismus-Studien" erscheinen soll.

Auch die gegenwärtigen und künftigen Finanzbeziehungen in der Europäischen Union verdienen erhöhte Aufmerksamkeit. Dabei geht es zum einen um die Finanzierung der Aufgaben in der Union selbst, zum anderen um Formen und Verfahren eines zwischenstaatlichen europäischen Finanzausgleichs, die mit dem sog. Kohäsionsfonds bereits erste Konturen gewinnt. Aus der Vielzahl der Fragestellungen, die insbesondere im Prozeß des "Zusammenwachsens" Europas den europäischen "Föderalismus" beeinflussen, sollen vor allem diejenigen herausgegriffen werden, die auch für Niedersachsen von Bedeutung sind, darunter

- die Angleichung der Steuersysteme in der EU unter besonderer Berücksichtigung der Steuereinnahmen der Länder
- der Einfluß der EU auf die Haushalte von Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland
- Veränderungen der Abgrenzung von Regionen untereinander unter dem Einfluß fortschreitender ökonomischer und politischer Integration Europas
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Problem von Finanzverfassungen.

Zu Dauerthemen der ökonomischen Föderalismusforschung gehören schließlich die Sammlung und Auswertung von Material über die Finanzverfassungen ausländischer Staaten im internationalen Vergleich (dazu das neue Forschungsprojekt: "Fiscal Federalism - Die Finanzverfassungen Deutschlands, Kanadas und Australiens im Vergleich", unten II, 2, S. 24).

e) Europäischer Föderalismus und Regionalismus

Die Verträge von Maastricht und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa haben einen in seinen Dimensionen noch gar nicht voll erfaßbaren Bedarf an wissenschaftlicher Föderalismusforschung freigesetzt. So dürfte sich mit einer Übertragung weiterer Kompetenzen an die Unionsorgane nicht nur die Frage ihrer Demokratisierung verstärkt stellen, sondern auch die Debatte um eine Verfassung der europäischen Union neu beleben. Allein das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3 b EU-V bietet genügend Stoff für ein längerfristiges Arbeitsprogramm. Ähnliches gilt für das Prinzip der Gemeinschaftstreue (Art. 5 EU-V), dessen Wirkungsweise in umgekehrter Richtung, etwa als Gebot

eines mitgliederfreundlichen Verhaltens der EU, noch nicht in Ansätzen erforscht ist. Nicht zuletzt bedarf auch das Verhältnis des Unionsvertrages insgesamt zu den Verfassungen der Mitgliedstaaten und deren Rückwirkungen auf die Union genauerer Prüfung. Ähnliches gilt für die Beziehungen der Union zu den Untergliederungen der Mitgliedstaaten (Länder, Regionen) und für die Bestimmungen dessen, was unter einem "Europa der Regionen" oder besser "mit Regionen" zu verstehen ist.

All diese Forschungsgegenstände könnten auf den Generalnenner "Die zukünftige Gestalt des Föderalismus in Europa" gebracht werden. Allerdings muß man sich dabei von der Vorstellung lösen, daß die Europäische Union künftig die Gestalt eines Bundesstaates westlicher Prägung erhalten wird. Noch ist fraglich, ob überhaupt ein Staat entsteht, der die Züge eines nach innen und außen geschlossenen und souveränen Gemeinwesens trägt. Deshalb muß im europäischen Kontext "Staatlichkeit" auf allen vier Ebenen (Union, Nation, Region, Kommune) neu bestimmt werden. Ähnliches gilt auch für den Begriff des Föderalismus. Wenn von föderativen Strukturen auf europäischer Ebene die Rede ist, dann ist mehr ein Gefüge, ein "Netzwerk" komplexer und differenzierter Vertragsbeziehungen und Organverflechtungen gemeint als eine - im strengen Sinne - bundesstaatliche Ordnung.

Zunehmendes Interesse dürfte auch der Frage einer Heranführung der osteuropäischen Staaten an die Europäische Union zuteil werden. Nach der Entscheidung über die Aufnahme von Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich stehen Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei gleichsam vor der europäischen Haustür. Die Magnetwirkung eines funktionsfähigen europäischen Wirtschafts- und Kulturrums wird sich nicht nur in wissenschaftlichen Diskussionen niederschlagen, sondern auch einen großen Beratungsbedarf bei der notwendigen Anpassung der unterschiedlichen Rechtssysteme an die europäischen Standards auslösen. Dies wiederum setzt eine Fülle vergleichender Untersuchungen voraus, die den Spielraum möglicher Harmonisierungen ausloten und Wege für den Übergang aufzeigen können.

Am Institut befinden sich in diesem Schwerpunkt zur Zeit die folgenden vier Dissertationen in Vorbereitung: "Die Bundesländer in Europa. Zur Beteiligung der deutschen Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union" (Eva-Maria Buschmeyer); "Demokratisierungspotentiale der Europäischen Union" (Friedhelm Siemers); "Rechtsprobleme europäischer Parteien. Zur Auslegung von Art. 138 a EU-V" (Triantafilia Papadopoulou); "Schottland als Nation und Region in Europa" (Cathrin Brown).

In der Zeit vom 27. bis 29. Oktober 1994 fand - in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Konsortium der Föderalismus- und Regionalismusforschungsinstitute in Hannover - ein Workshop zum Thema **"Die Regionen - Faktoren der Integration oder Desintegration in Europa?"** statt, das von der Volkswagen-Stiftung gefördert wurde. Ziel war es, die Regionen Europas, denen für die zukünftige europäische Intergration wachsende Bedeutung zukommt, in funktionaler, interdisziplinärer und internationaler Perspektive zu analysieren, gerade weil zwischen den einzelnen fachwissenschaftlichen Disziplinen, den verschiedenen politischen Vorstellungen und den nationalen Konzeptionen und Institutionen nicht sehr viel Gemeinsamkeit, dafür aber genug Unklarheit und Diskussionsbedarf vorhanden waren und noch sind. Ein weiterer wichtiger institutioneller Bezugspunkt der der national-staatlichen Ebene nachgelagerten föderativen Ebene ist mit dem Ausschuß der Regionen in Brüssel entstanden.

Im Rahmen des Symposiums haben 30 Referenten und geladene Diskussionsteilnehmer aus elf europäischen Ländern zunächst die wissenschaftlich-disziplinären Aspekte diskutiert. Anschließend wurden im Rahmen von neuen Länderberichten die europäische Realität von Regionen sowie ihre aktuellen Veränderungen unter dem Einfluß der europäischen Integration behandelt und schließlich in einem dritten Themenblock die Rolle der europäischen Institutionen für die Regionen in Europa thematisiert. Die Publikation der vorgetragenen Referate wird derzeit im Institut vorbereitet. Der

Tagungsband ist insofern auch als Pilotunternehmen für ein längerfristiges Forschungsprojekt ("Struktur und Funktionen des Regionalismus in Europa") zu verstehen.

f) Föderalismus und Demokratie in Osteuropa (GUS-Staaten, Polen)

Die Beschäftigung mit dem Föderalismus in Osteuropa an einem hannoverschen Institut steht in einer Tradition, die insbesondere mit dem Namen Leibniz verbunden ist: einerseits der große Theoretiker des modernen dynamischen Föderalismusgedankens als politisches Gestaltungsprinzip und weniger als rechtlicher Ordnungsfaktor im formalen Verständnis staatlich-gesellschaftlicher Strukturen (*De Jure suprematus ac Legationis Principum Germaniae*); gleichzeitig der Praktiker mit dem Titel eines russischen "Geheimen Justizrats" und dem Auftrag Peters des Großen, eine Reform des gesamten Zivilrechts für Rußland zu erarbeiten. Als langfristige Untersuchung ist die Erforschung des "Föderalismus in Rußland" gedacht, in der neben den wichtigen theoretischen Aspekten und Ansätzen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts auch der sowjetische Föderalismus als über Jahrzehnte funktionsfähiges Ordnungsprinzip einer Analyse unterzogen werden soll. Das Beispiel der Sowjetunion, die Entwicklungen insbesondere in ostasiatischen Staaten der Gegenwart sowie technokratische Lenkungsmodelle für die postindustrielle Gesellschaft verdeutlichen, daß Föderalismus auch einer beständig kritischen Sichtweise bedarf, um nicht in eine realitätsfremde Romantisierung zu verfallen, die durchaus für Teile der alten Welt einschließlich den Vereinigten Staaten von Amerika Berechtigung haben mag. Ein besonderer Schwerpunkt der Untersuchung gilt deshalb - am konkreten gegenwärtigen Beispiel der Nachfolgestaaten der Sowjetunion - den Transformationsprozessen einer multikulturellen, multinationalen und multiethnischen postkommunistischen Gesellschaft.

Im Sinne des Föderalismus als realitätsnahes und überschaubares staatliches und gesellschaftliches Gestaltungsprinzip liegt dem wissenschaftlichen Ansatz die deskriptive Methode zugrunde. Dies gilt für die theoretischen Aspekte wie für die Erforschung der konkreten Zusammenhänge - in diesem Falle Osteuropas. Tendenzen zu abstrakten sozialwissenschaftlichen Paradigmendiskursen werden möglichst vermieden. Dies gilt auch für die durch das Institut durchgeführte Beratungstätigkeit für Staaten Osteuropas (vgl. dazu unten V, 2).

Vom 13. bis 15. September 1993 veranstaltete das Institut in Moskau zusammen mit dem dortigen Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften und der Friedrich-Ebert-Stiftung eine internationale Konferenz über "Föderalismus als Verfassungsstruktur in Rußland und in anderen Bundesstaaten", an der neben Wissenschaftlern aus Rußland sowie aus fünf weiteren europäischen Staaten auch Verfassungsexperten der gesetzgebenden Organe und Verwaltungspraktiker aus den Republiken, Gebieten und Kreisen teilnahmen. Die Referate werden demnächst in einer deutschen und in einer russischen Buchausgabe erscheinen.

g) Internationale Entwicklungen des Föderalismus (insbesondere Südafrika)

Nachdem in der Republik Südafrika die Rassendiskriminierung beseitigt, eine Übergangsverfassung in Kraft getreten und die erste freie Wahl unter Beteiligung aller Südafrikaner erfolgreich durchgeführt worden ist, zeigt sich, daß man ein System der Apartheid - wie die Vielzahl entsprechender Gesetze beweist - zwar mit rechtlichen Mitteln einführen und stabilisieren sowie mit Hilfe des staatlichen Repressionsapparats gewaltsam durchsetzen kann, jedoch die bloße Aufhebung der Apartheidsgesetze noch keineswegs auch schon zur Beseitigung des Systems der Apartheid im Bewußtsein und Verhalten der Menschen führt. So wird es noch lange Zeit dauern, bis mit den Rechtsnormen auch die Spuren der Apartheid in der südafrikanischen Gesellschaft verwischt sind. Man wird daher eher von einem länger-

fristigen Prozeß des Übergangs von der Apartheid zur Demokratie auf allen Ebenen in Südafrika sprechen müssen.

Der Erforschung dieses Übergangsprozesses widmet sich das Institut zur Zeit mit seinem internationalen Schwerpunkt. Die geplante Arbeit soll das zur Verwirklichung der Apartheid geschaffene Rechtsgeflecht in verfassungsrechtlicher und rechtstheoretischer Hinsicht darstellen, kritisch durchleuchten sowie Diskriminierungsstrukturen und ihre künftige Veränderbarkeit aufzeigen. Die besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der "Homeland-Politik", mit der weite Teile der schwarzen Bevölkerung aus dem Staatsverband Südafrikas ausgegliedert wurden. Vor diesem historischen Hintergrund erscheint die vielfach bewährte Lösung, Interessengegensätze in heterogenen multiethnischen Gesellschaften mit Hilfe eines föderalen Staatsaufbaus zu überwinden und auf diese Weise staatliche Handlungseinheit auch unter Bedingungen existentieller Verschiedenheit zu ermöglichen, in einem besonderen Licht. Die Überwindung der Folgen des Apartheidsystems wird daher ein wesentliches Kriterium für die Verteilung einzelner Staatsaufgaben an zentrale oder dezentrale Einheiten sein. In den Blick zu nehmen sind dabei insbesondere die bisherigen Beratungen und Vorschläge zur Verfassungsreform, wie sie gegenwärtig in der neuen Übergangsverfassung oder in den Konzepten der verschiedenen Parteien und gesellschaftlichen Gruppierungen ihren Ausdruck finden.

Wenn richtig ist, daß ein demokratischer Staat eine demokratische Gesellschaft mit pluralistischer politischer Kultur voraussetzt, wird man einerseits die sachliche Berechtigung von Forderungen nach föderativen Strukturen und minderheitsschützenden Regelungen nicht leugnen können. Andererseits darf dabei aber auch nicht übersehen werden, daß namentlich in den Ländern der Dritten Welt neben dem Föderalismus vor allem der Übergang vom formalen zum materialen Rechtsstaat mit ausgebautem Grundrechtsschutz eine wichtige Voraussetzung dafür bildet, daß die notwendigen Integrationsprozesse in Richtung auf ein Höchstmaß staatsbürgerlicher Gleichheit und Freiheit in Gang kommen und - was Südafrika betrifft - allmählich eine in verschiedene Kulturen und Volksgruppen gegliederte südafrikanische Nation entsteht.

h) Sonderprojekt: "Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung"

Nach Abschluß der äußerst zeitraubenden und forschungsintensiven Zuordnungs- und Auszeichnungsarbeiten in den Originaltexten ("Quelldateien") bei einem Großteil der Grundgesetzartikel hat inzwischen die eigentliche Editions- und Publikationsphase des Projekts begonnen. Geplant ist nunmehr ein Gesamtwerk von ca. 30 Bänden (mit je 600-800 Seiten), von dem etwa vier Bände pro Jahr erscheinen sollen. Der erste Band (Band 8 in der tatsächlichen Reihenfolge) wird die Artikel 29 bis 37 (einschließlich der gestrichenen Artikel 24 und 40) umfassen. Der erste Teil des Manuskripts ist an den Verlag und die für den Satz verantwortliche Firma abgesandt worden. Nachdem die Optimierung des Satzprogramms weitgehend abgeschlossen ist, kann mit dem Erscheinen dieses "Pilotbands" zur Buchmesse im Herbst 1995 gerechnet werden.

Aufteilung des Bandes 8:

Band 8, I: Artikel 29, 118 und gestrichener Artikel 24

Band 8, II: Artikel 30 bis 37 einschl. gestrichener Artikel 40 ("Innerdeutsche Vereinbarungen der Länder")

Die nächsten beiden Bände sollen ebenfalls noch in diesem Jahr fertiggestellt werden. Sie sollen die Artikel 50 bis 53 (Bundesrat) und die Artikel 105, 106 (Finanzverfassung) enthalten. Der Wissen-

schaftliche Beirat der (die Arbeiten betreuenden) "Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts" ist weiterhin in das Projekt einbezogen und wird über den Fortgang der Arbeiten laufend unterrichtet.

3. Veröffentlichungen

Im Föderalismusbereich werden vom Institut zur Zeit drei Publikationsorgane herausgegeben: zwei Buchreihen und eine halbjährig erscheinende, bestimmten Themenschwerpunkten gewidmete Informationsbroschüre.

a) Föderalismus-Studien

In der Reihe "Föderalismus-Studien" werden Arbeiten publiziert, die sich mit Fragen "bündischer Ordnungen" von Staat und Gesellschaft im weitesten Sinne beschäftigen und entweder aus der eigenen Forschungstätigkeit des Instituts in den genannten Schwerpunkten hervorgegangen oder im Kontakt mit ihm zustande gekommen sind. Besonderes Augenmerk verdienen dabei rechtsvergleichende und interdisziplinäre Untersuchungen.

Als **Band 1** der Föderalismus-Studien ist im Jahre 1993 unter dem Titel "Föderalismus zwischen Integration und Sezession" von Jutta Kramer der wissenschaftliche Ertrag des Eröffnungs-Symposiums vom August 1992 herausgegeben worden.

Mit **Band 2**, von Tilman Evers 1994 herausgegeben, werden Referate und Diskussionsbeiträge publiziert, die auf einer Tagung der Evangelischen Akademie in Hofgeismar über "Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa" vorgetragen worden sind. Der Bogen der Einzelthemen spannt sich von der Theorie des Föderalismus, über Bund und Länder im geeinten Deutschland, die Bundesländer und die EG, die EG zwischen Zentralität und Subsidiarität bis hin zum Föderalismus in Mittel- und Osteuropa und die KSZE. Allen gemeinsam ist die Grundfrage: Wie können in einem zunehmend heterogenen Europa die entstehenden Konflikte möglichst gewaltfrei und unter Wahrung von Freiheitsräumen so gelöst oder bewältigt werden, daß die Vielfalt als Chance und nicht als Bedrohung durch "Fremdheit" erfahren wird? Nur dann kann es gelingen, staatliche und überstaatliche Einheitsbildung und Handlungsfähigkeit als unerläßliche Funktionsvoraussetzungen moderner "Multi-"Gesellschaften noch zu ermöglichen.

Band 3 enthält die erste Monographie, nämlich die Dissertation von Uwe Berlit über "Ländervermögen im Bundesstaat" (s.o.). Es geht dabei um die rechtlichen Grundlagen der Verteilung und Zuordnung des nicht zur Privatisierung bestimmten Vermögens in den fünf neuen Ländern, vor allem auch um die Behandlung des ehemals preußischen Vermögens. Nachdem in bezug auf Preußen die Möglichkeit einer Rechts- oder Funktionsnachfolge der neuen Länder wegen Diskontinuität verneint wurde, rücken die Art. 21 und 22 des Einigungsvertrages und ihre Vereinbarkeit mit Art. 134 und 135 GG ins Zentrum der Untersuchung. Es ergibt sich, daß verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelungen im Einigungsvertrag nicht von der Hand zu weisen sind und daß selbst bei verfassungskonformer Auslegung große Teile des gegenwärtig noch vom Bund beanspruchten Vermögens nach dem Grundgesetz den neuen Ländern zustehen.

Band 4 beschäftigt sich mit den Problemen der Neugliederung des Bundesgebiets. Veröffentlicht wurde eine teils historische, teils territorialpolitische Arbeit des Geographen Werner Rutz (Universität Münster) mit dem Titel "Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Länder - ein neues Gesamtkonzept für

den Gebietsstand nach 1990" (1995). Rutz unternimmt hier den interessanten Versuch, Anregungen zur Neugliederung aus Anlaß der deutschen Einheit aufzugreifen und mit beachtlichen Argumenten unter Rückgriff auf historische Bindungen eine Sechs-, Sieben- oder Acht-Länder-Lösung vorzuschlagen.

In Vorbereitung befinden sich **Band 5** (Christoph Vedder, Interföderale Staatsverträge als Instrument der Rechtsetzung im Bundestag), **Band 6** (Föderalismus als Verfassungsstruktur in Rußland) und **Band 7** (Föderalismus in Afrika).

b) Föderalismus-Dokumente

In der Reihe "Föderalismus-Dokumente" werden Quellen und Materialien publiziert, die zum einen unmittelbar Fragen einer bundesstaatlichen Ordnung betreffen, zum anderen aber auch als Quellen des zeitgenössischen Verfassungsrechts von besonderer Bedeutung sind. Bevorzugt werden schwer zugängliche Texte ausländischer oder internationaler Provenienz, die in der deutschen ebenso wie in der europäischen Verfassungsdiskussion eine maßgebliche Rolle spielen.

In **Band 1** der Föderalismus-Dokumente hat Johannes Ch. Traut die "Verfassungsentwürfe der Russischen Föderation" herausgegeben und der deutschen Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Auswahl der Entwürfe erfolgte im wesentlichen nach dem Kriterium ihrer politischen Wichtigkeit für die russische Verfassungsdiskussion. Die Sammlung beginnt mit dem Föderativen Vertrag (als dem ersten eigentlichen Verfassungstext der neuen Föderation), setzt sich mit den Entwürfen der RKAP sowie der Arbeitsgruppen von Schachrai und Sobtschak fort, nimmt sodann die Entwürfe der russischen Christdemokraten bzw. der konstitutionellen Demokraten auf, bezieht als Beispiel für eine Republikverfassung das Grundgesetz Tartastans ein und endet schließlich mit den Entwürfen, die im eigentlichen Prozeß der offiziellen Verfassunggebung entstanden sind: dem Entwurf der Verfassungskommission des Obersten Sowjet, den Gegenentwurf des Präsidenten, dem Entwurf der Konstituierenden Versammlung und schließlich den Text der endgültigen Verfassung der Russischen Föderation.

c) Mitteilungshefte

Seit seiner Gründung zu Beginn des Jahres 1992 werden in regelmäßigen zeitlichen Abständen - normalerweise halbjährlich - die "Mitteilungen des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung" herausgegeben. Sie dienen in erster Linie der Information über die laufenden Aktivitäten oder Veranstaltungen und sind darüber hinaus jeweils einem bestimmten Thema gewidmet, zu dem sie kleinere Aufsätze, Buchanzeigen und Literaturhinweise anbieten.

Heft 1 und **2** sind vergriffen; **Heft 3** (Dezember 1993) war Fragen des europäischen Föderalismus gewidmet.

Heft 4 (Oktober 1994) enthält ausgewählte Referate, die auf dem Internationalen Symposium über "Demokratie und Föderalismus in Europa" am 28. und 29. Januar 1994 in Hannover gehalten wurden (Pernthaler, Onida, Dankert, Simon, Savy; Evbeslage, Skouris). Ferner ist ein Aufsatz von Ronald Watts (Kingston / Ontario) über "The Relevance of the German Federal System for Other Constitutions" abgedruckt, der aus einem Forschungsaufenthalt des Autors am Institut hervorgegangen ist und in Bonn großes Aufsehen hervorgerufen hat.

Heft 6 (in Vorbereitung) wird sich mit der Theorie des Föderalismus aus verfassungsrechtlicher, politikwissenschaftlicher, volkswirtschaftlicher und historischer Sicht beschäftigen. Es soll die Interdisziplinarität des zentralen Forschungsgegenstandes ausloten und unter Beweis stellen.

2. Neue Forschungsprojekte

1. "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland "

Als erstes gemeinsames Vorhaben, das interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordern wird, ist ein Forschungsvorhaben geplant, bei dem nicht nur Kernelemente einer "klassischen" föderativen Ordnung auf dem Prüfstand stehen, sondern sich auch die Frage nach der Einheit gesamtstaatlichen Handelns auf internationaler Ebene (Souveränität) stellt. Denn auf der einen Seite gilt die Pflege auswärtiger Beziehungen auch in Bundesstaaten geradezu als unverzichtbare Domäne des Gesamtstaates. Andererseits müßte - zumindest der Theorie nach - auch ein Gliedstaat jedenfalls in Bereichen seiner ausschließlichen Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit, die seine "Eigenstaatlichkeit" ausmachen, auch mit auswärtigen Staaten Kontakte aufnehmen, ja sogar Verträge schließen können. Das Grundgesetz hat diesen Konflikt bekanntlich in der Weise gelöst, daß es nach Art. 32 Abs. 3 die Länder zwar zu derartigen Handlungen ermächtigt und damit partiell zu Völkerrechtssubjekten erhebt, jedoch für den Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten die Zustimmung der Bundesregierung verlangt.

Nachdem der Wissenschaftliche Beirat auf seiner Jahrestagung 1994 dieses Projekt einstimmig befürwortet hat, ist nicht nur mit den Vorarbeiten begonnen worden, sondern die Pilotphase bereits durch Zuwendungen Dritter hinreichend abgesichert. Zwar konnte die Gesamtfinanzierung in Höhe von DM 980.000,- (für einen Zeitraum von drei Jahren) noch nicht endgültig sichergestellt werden. Niedersachsen hat jedoch zugesagt, bei Beteiligung der anderen Länder (Königsteiner Abkommen) einen entsprechenden Betrag zu übernehmen. Das Interesse gilt hier insbesondere einer Datenbank zum Thema "Auswärtige Beziehungen der Länder".

Der German-Marshall-Fund hat sich freundlicherweise bereit erklärt, die betreffenden Forschungen zu den Beziehungen der Länder zu Staaten der USA mit einem Betrag von DM 72.000 zu fördern. Frau Susanne Stern, Projektmitarbeiterin, hat in Washington, insbesondere im German Historical Institute, mit einer ersten Materialsichtung begonnen.

Unter den Vorarbeiten wurde folgendes geleistet: Konzeptionspapier (grünes Heft) und Erstellung einer notwendigen Bibliographie zur Thematik. Einschlägige Publikationen werden systematisch gesammelt, soweit nur über Kopien möglich, gebunden (dies im Hinblick auf die spätere Abteilung "Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder" in der Bibliothek des DIF).

Begonnen wurde mit der Materialsammlung in der niedersächsischen Staatskanzlei, die zur Zeit geordnet wird. Diese erste Materialsammlung soll dann als Rahmenvorbild für die weitere Arbeit in anderen Bundesländern dienen. Unterteilt wurde in a) Allgemeines - in erster Linie Grundsatzpapiere des AA, Merkblätter für Absprachen mit ausländischen Staaten und Gebietskörperschaften, Auslandsreisen von Mitgliedern der Landesregierungen und von Landtagsabgeordneten; b) ausländische Staaten / Ordnung der Aktivitäten nach Ländern/Schwerpunkten (die Landesregierung Niedersachsen unterhält z.B. Kontakte zu Albanien, den baltischen Staaten, Bulgarien, China, CSFR, Israel, Staaten des ehem. Jugoslawiens, Polen, der GUS einschließlich der Russischen Föderation, dem Sudan, Ungarn). Die Landesparlamente haben zum Teil andere Beziehungen, in Niedersachsen z.B. zu Connecticut.

Eine parallele Arbeit wurde im bayerischen Hauptstaatsarchiv begonnen. Im wesentlichen eine erste Sichtung der Gesamtmaterialien seit 1945, dies unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zu

den USA. Beantragt wird die Arbeit im Franz-Josef-Strauß-Archiv der Hanns-Seidel-Stiftung hinsichtlich der sog. Nebenaußenpolitik der damaligen bayerischen Staatsregierung.

Als weiterer Aspekt der auswärtigen Beziehungen der Länder hat sich hier wie auch in Rheinland-Pfalz die "Delegationsaufgabe" einer gliedstaatlichen Nebenaußenpolitik vor allem in besonders sensiblen Bereichen ergeben, z.B. mit Staaten, die vom Bund nicht anerkannt sind, oder mit Kontakten zu Oppositionsbewegungen, die im Rahmen der offiziellen Außenpolitik dem Bund nicht möglich wären.

Teilweise abgeschlossen sind Vorüberlegungen, die über den historischen Charakter hinaus Anregungen zur Lösung gegenwärtiger Fragestellungen etwa in Beziehung zur EU sein können. Hier insbesondere: Staatsidee und Souveränitätstheorie und ihre Teilbarkeit; Einheitlichkeit des Staates und einheitliche Außenpolitik; das Problem von Recht und Politik auf internationaler Ebene.

Projektleitung: Dr. Johannes Traut; Mitarbeit: Frau Ass.jur. Susanne Stern, Tonio Gas, Jan Gebauer

2. "Fiscal Federalism: Die Finanzverfassungen Deutschlands, Kanadas und Australiens im Vergleich"

Angesichts der Unzufriedenheit mit der deutschen Finanzverfassung registriert man mit Erstaunen, daß Experten anderer föderativer Systeme das deutsche System bewundern, ja uns sogar um es beneiden. Insbesondere Australien und Kanada, deren Finanzverfassung unter allen föderativen Systemen moderner Industriestaaten der deutschen noch am ähnlichsten ist und wo ebenfalls ein Finanzausgleich zwischen den Gliedstaaten in Form von vertikalen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt mit horizontalen Ausgleichseffekten durchgeführt wird, betonen insbesondere die Verlässlichkeit der deutschen Regelungen. In beiden Ländern werden die Zuweisungen nämlich z.T. alle paar Jahre neu verhandelt, z.T. recht willkürlich verteilt, z.T. auch zu einem sehr hohen Grad mit unerwünschten Zweckbindungen versehen. Trotz Steuerautonomie der Gliedstaaten besteht sowohl in Kanada als auch in Australien Unzufriedenheit mit der bestehenden Ordnung. In Kanada kündigten die ersten Provinzen auch bereits die Steuerverwaltungsvereinbarungen bezüglich der Einkommen- und der Körperschaftsteuer mit der Bundesebene und gehen vollständig eigene Wege. Die Besteuerungsrechte der australischen Bundesstaaten, die für eine Vielzahl kleiner und kleinster Steuern bestehen, sind hingegen als fiskalisch völlig unzureichend anzusehen. Sie verursachen außerdem ein regelrechtes steuerpolitisches Chaos. Die australischen Bundesstaaten fordern deshalb eine Beteiligung an den ergiebigen Bundessteuern, die nicht mit Verwendungsaufgaben versehen sind und für die es eine feststehende Verteilungsregel gibt.

Forschungsbedarf besteht dabei insbesondere in Hinblick auf die Einnahmeseite der Finanzverfassungen. Ausgaben aus öffentlichen Haushalten sind insoweit ebenfalls einzubeziehen, als sie wiederum zu Einnahmen anderer öffentlicher Haushalte des föderativen Systems werden. Es geht damit um eine Analyse von Besteuerungsrechten, der allgemeinen Finanzausgleichssysteme, von zweckgebundenen Zuweisungen, von formellen wie informellen Kompensationszahlungen, d.h. um die Untersuchung aller Finanzströme, die von dem mehr oder weniger brüchigen Konsens über die Einnahmenverteilung auf die Bundesebene und die Gliedstaaten, sofern erforderlich auch auf die kommunale Ebene, umfaßt werden. Ein Schwerpunkt der Untersuchungen soll dabei auch auf den zunehmend problematischen Zielkonflikt zwischen den normativen Kriterien eines rationalen Steuersystems einerseits und der Einnahmebeschaffungsfunktion der Steuern für die verschiedenen Glieder föderativer Systeme andererseits gelegt werden.

Da informelle Zahlungen oder Sonderregelungen, ohne die ein formaler Kompromiß oftmals nicht zustande gekommen wäre, in aller Regel nicht in den offiziellen Dokumenten erwähnt werden, bildet ihre Erfassung einen zweiten besonderen Schwerpunkt des Forschungsprojekts. Daneben sind aber auch besondere "Verwaltungswege" im Bereich der Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung wie auf der Ebene der Zweckzuweisungen zwischen Bund und Gliedstaaten, die in der politischen Praxis die Aufgaben eines ergänzenden Finanzausgleiches erfüllen, zu recherchieren und zu analysieren. Alle diese im Kontext von Finanzverfassungen üblicherweise wenig thematisierten Komplexe sind aus einer systematischen Perspektive als Bestandteile der bundesstaatlichen Einnahmenverteilung einzubeziehen. Sie dürften in jedem Land stark durch die jeweils originären Bestimmungen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung bestimmt sein und insofern zunächst nur wenig Gemeinsamkeiten aufweisen. Da sie aber in allen drei Ländern im Laufe der Jahre auch dazu eingesetzt worden sind, politische Konsensbildungsprozesse sowohl im finanzpolitischen wie im nicht finanzpolitischen Bereich zu beeinflussen, dürften sie "ausgleichende" Elemente gegenüber gewachsenen Fehlentwicklungen ebenso enthalten wie durch sie die Defizite der finanzförderativen Ordnungen noch verstärkt wurden. Vor diesem Hintergrund soll in dem geplanten Forschungsprojekt ein besonderer Schwerpunkt auf diese informellen Strukturen und "Nebenfinanzverfassungen" gelegt werden.

Interdisziplinarität und die Perspektive internationaler Vergleiche sind in den meisten Fällen ebenso geeignet, die jeweilige normative Perspektive der mit der Materie befaßten wissenschaftlichen Disziplinen (Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft, Finanzwissenschaft) zu erweitern wie die Gefangenheit der Forscher in den vertrauten nationalen Regelwerken zu lösen. Beide methodischen Ansatzpunkte sollen deshalb in dem geplanten Projekt verwandt werden, um Lösungswege aus dem finanzpolitischen Immobilismus (Australien, Deutschland) bzw. dem möglicherweise ökonomisch wie sozial ebenso unbefriedigenden unkoordinierten Wettbewerb der kanadischen Provinzen zu entwickeln.

Der konkrete Arbeitsumfang und Zeitablauf des Forschungsvorhabens wird bestimmt durch die Höhe von beantragten Mittelbewilligungen sowie von der Koordination der Arbeiten in den beiden anderen Ländern Australien und Kanada.

Projektleitung: Prof. Dr. Gisela Färber; Mitarbeit: Dipl. rer.pol. Marika Sauckel

3. Forschung und Beratung

1. Chancen und Gefahren wissenschaftlicher Politikberatung

Zu den Aufgaben des Instituts gehört auch die wissenschaftliche Politikberatung jedenfalls insoweit, als sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Forschung steht und auf gesicherte Forschungsergebnisse zurückgreifen kann. Der Auftrag zu solcher Beratungstätigkeit ist nicht nur ein Gebot der gesellschaftlichen Verantwortung von Wissenschaft im allgemeinen, sondern ergibt sich auch aus der Notwendigkeit, Theorie in Praxis umzusetzen und wissenschaftliche Erkenntnis immer auch an ihrer tatsächlichen Anwendbarkeit und Verwertbarkeit zu messen.

Hinzu kommt, daß Beratungsaktivitäten in der Regel auch für die Wissenschaft von Vorteil sind, weil sie nach Antworten auf ganz konkrete Probleme in der politischen Wirklichkeit suchen und in diesem Zusammenhang den Zugang zu Quellen und Materialien eröffnen, die der reinen Grundlagenforschung gemeinhin verschlossen sind.

Auf der anderen Seite sind mit der Politikberatung jedoch auch Gefahren verbunden. Sie reichen von der Anpassung an wissenschaftsfremde Vorgaben und Rahmenbedingungen über finanzielle Abhängigkeiten bis zur inhaltlichen Fremdbestimmung, bei der jede freie Forschung aufhört. Hinzu kommt, daß eine ausufernde Beratungstätigkeit leicht in Aktionismus ausartet, vom Tagesgeschäft lebt und den Blick für wesentliche Grundfragen des Föderalismus verliert.

Das Institut ist sich dieser Problematik bewußt; es ist bestrebt, Beratungsaufträge jeweils daraufhin zu überprüfen, ob sie mit irgendwelchen inakzeptablen Auflagen verbunden sind und vom Volumen her zu Verpflichtungen führen, die eine Abhängigkeit begründen könnten. Außerdem werden konkrete Beratungswünsche nur erfüllt, wenn sie in das Forschungsprogramm des Instituts passen. Insgesamt soll die Beratungstätigkeit nicht ausgeweitet werden.

2. Laufende Projekte

Die zur Zeit vorbereiteten und/oder durchgeführten Beratungsprojekte sind sämtlich im Ost-europa-Schwerpunkt angesiedelt. Dazu gehören:

- die Ausarbeitung einer Finanzverfassung für die Russische Föderation - in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium der RF über das Institut für Sozial-Ökonomische Studien der Akademie der Wissenschaften.
- die Untersuchung der "Außenbeziehungen der Republiken der RF" im Auftrag des Außenministeriums der RF über die Akademie der Wissenschaften. Ein Schwerpunkt liegt hier im wirtschaftlichen Bereich. Einbezogen in die Erarbeitung von Richtlinien werden als Fallstudien die Partnergemeinden Niedersachsens Tjumen, Omsk und Perm.
- die Policy-Beratung der Wahlkommission der RF. Der Schwerpunkt liegt hier in der Entwicklung von Entscheidungs- und Wahrnehmungsprozessen für die Parteienbildung und Parteienberatung im Sinne der von Jelzin formulierten "gelenkten Demokratieentwicklung".

3. Künftige Vorhaben

Aus dem bisherigen Engagement des Instituts in Südafrika wird sich möglicherweise eine Beratungstätigkeit bei der Ausarbeitung der neuen südafrikanischen Verfassung ergeben, die in zwei Jahren die jetzige Übergangsverfassung ablösen soll. Auf Wunsch von Mitgliedern der Constitutional Assembly wird Herr Prof. Schneider im Rahmen seines Forschungsfreisemesters 1994/95 an den Verfassungsberatungen in Kapstadt teilnehmen und seine Erfahrungen mit der Verfassungsgebung in Übergangsprozessen (Spanien, Philippinen) in die Beratungen einbringen können.

4. Institutioneller und organisatorischer Rahmen

1. Gegenwärtige Ressourcen

Das Institut verfügt derzeit über insgesamt siebeneinhalb Dauerstellen, von denen sechs mit wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern besetzt sind. Diese bringen zur Zeit ein Viertel ihrer Arbeitskraft in das Sonderprojekt "Grundgesetz-Dokumentation" ein. Diese Aufgabenvermischung war für eine Übergangszeit akzeptabel, ja geradezu unvermeidbar. Inzwischen ist jedoch eine

weitgehende organisatorische und personelle Trennung zum Föderalismus-Bereich vorgenommen werden, weil der ständige Wechsel in der konkreten Arbeit nicht nur die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überfordert, sondern auch zu erheblichen Reibungsverlusten in der fachübergreifenden Kooperation geführt hat.

Die Bibliothek des Instituts ist leider noch weitgehend identisch mit dem alten Bücherbestand der "Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts" und weist daher vor allem im Föderalismus-Bereich, aber auch bei der verfassungsrechtlichen, politikwissenschaftlichen und ökonomischen Grundlagen-Literatur erhebliche Lücken auf.

In finanzieller Hinsicht ist das Institut derzeit zwar mit knappen, aber ausreichenden Mitteln ausgestattet. Es wird (noch) überwiegend vom Land Niedersachsen institutionell gefördert. Der Anteil an Drittmitteln und an privaten Spenden ist aber von Jahr zu Jahr gewachsen und liegt zur Zeit bei etwa 20 Prozent.

2. Künftige Pläne und Aktivitäten

a) *Föderalismus-Jahrbuch:*

In Zusammenarbeit mit dem Bundesrat soll ab 1996 ein "Föderalismus-Jahrbuch" erscheinen. Es könnte wie folgt aufgebaut sein:

1. Aufsätze (zu einem vorgegebenen Gesamtthema)
2. Berichte und Kommentare (zu wichtigen Ereignissen im In- und Ausland)
3. Literaturberichte, Rezensionen, Urteilsbesprechungen
4. Chronik (Zeittafel, chronologische Aufstellung von Vorgängen und Entscheidungen unter besonderer Berücksichtigung des Bundesrates / einzelne Länder / Europäische Union)
5. Mitteilungen (Konferenzen, internationale Entwicklungen)
6. Dokumentation (Abdruck wichtiger Materialien und Texte zum Föderalismus)

Es ist zu prüfen, ob und inwieweit das neue "Föderalismus-Jahrbuch" künftig die Mitteilungshefte des Instituts ersetzen kann. Über die konkrete Ausgestaltung muß mit Herrn Oschatz gesprochen werden, der sein grundsätzliches Interesse an einer solchen Zeitschrift bereits bekundet hat.

b) *Weitere Vorhaben:*

Die folgenden Stichworte sind lediglich als Anregung zur Diskussion im Beirat zu verstehen und enthalten weder eine abschließende Aufzählung, noch sind es Vorschläge zur Umsetzung bereits innerhalb des kommenden Jahres. Sie sind allerdings nach ihrer Wichtigkeit für die Institutsarbeit geordnet und bilden somit eine Art "Prioritätenliste":

- Aufbau einer leistungsfähigen Bibliothek auf dem Gebiet des Föderalismus sowie zur verfassungsrechtlichen, politikwissenschaftlichen und ökonomischen Grundlagenforschung
- Aufbau eines Dokumentationszentrums auf dem Gebiet des Föderalismus

- Einrichtung eines Graduiertenkollegs der DFG zum Thema "Föderalismus"; ggf in Verbindung mit Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Historikern von der Universität Hannover
- Ständige Jahrestagungen mit wechselnden aktuellen Themen ("Hannoversche Föderalismusgespräche")
- Forschungskolloquien, Round-Tables
- Vortragsreihe, Vorlesungen, "Summer School" (nach schweizerischem Vorbild)

Vor allem zu den letztgenannten Punkten wird sich der 3. Forschungsbericht im Jahre 1996 konkreter äußern müssen, in dem die gegenwärtigen Aktivitäten evaluiert und, soweit sie sich bewährt haben, fortgeschrieben werden sollen.

Hannover, den 23. April 1995

(Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider)

III. Ausgewählte Referate anlässlich des Forschungskolloquiums zum Projekt „Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder“ am 4. Mai 1995

1. Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder

Dr. Johannes Ch. Traut

Die Problematik der Zusammenhänge von Innen- und Außenpolitik im neuzeitlichen Verständnis ist so alt wie der moderne Nationalstaat. Für den letzteren war die Abgrenzung nach außen von besonderer Bedeutung – sowohl formal rechtlich als auch im tieferen Verständnis des spezifisch Eigenen, das immer auf eine, wenn auch graduell unterschiedliche Abgrenzung hinausläuft. Für Europa als geopolitischer Ausgangspunkt der Neuzeit war das eine Beschränkung im Vergleich zum konkreten gesamteuropäischen, christlichen Weltbild des Mittelalters, das durch die politischen, materialistisch geprägten Weltanschauungen der Nationalstaaten in vielen Aspekten verdrängt wurde. Den neuen, teilweise durchaus künstlichen Grenzen der europäischen Nationalstaaten stand allerdings ein grenzenloses Expansionsstreben auf andere Kontinente gegenüber. Dies galt für große und für geographisch kleine Staaten, für Großbritannien und Frankreich genauso wie für Holland oder später für Belgien. Allein die Schweiz führt seit 1848 keinen Krieg mehr und wurde auch aus diesem Grund ein Musterland für den modernen Föderalismus als friedenssicherndes politisches Organisationssystem – obwohl die Schweizer alles andere als pazifistisch waren, sondern im Gegenteil als Begründer einer modernen Kriegsideologie zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen gesehen werden können.¹

Die Art des Herangehens an die innen- und außenpolitischen Verflechtungen ist dabei Wertmaßstab für föderative Gemeinschaften und für ihren verfassungsmäßigen Aufbau.² Während der Nationalstaat seinem Charakter nach zur Abgeschlossenheit und Kanalisierung der Außenpolitik neigt, ist eine föderative Gemeinschaft auch nach außen offen, gerade weil sie mit den nationalen Belangen weniger oder gar nicht belastet ist. »Der Föderalismus (wie wir bereits wissen) ist über solche Trennung von innerer und äußerer Politik von Anfang an hinaus...«³ Mit ansatzweise föderativen Strukturen ist es beispielsweise gelungen, die Probleme der Alpenregionen aus den konfliktträchtigen nationalen Bahnen (Südtirol) über die ARGE ALP auf eine reale und effektive, ökonomische und ökologische Ebene zu transferieren – und dies von deutscher Seite bis heute ohne Staatsverträge. Die die Ostalpengebiete umfassende, sich an die ARGE ALP anlehrende Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria beinhaltete in den 80er Jahren Mitglieder der unterschiedlichsten ideologischen und militärischen Blöcke (NATO, Warschauer Pakt, Blockfreie, EG, EFTA, RGW) und kann heute als friedensunterstützende Vereinigung gesehen werden. Subnationale Außenbeziehungen als Mittel der Eindämmung von Kleinkonflikten durch Kommunikation und Anerkennung der Konfliktparteien (was auf der

1 Sogar Schweizer Admirale fanden trotz der Binnenlage des Landes weltweit Anerkennung, etwa als Begründer der russischen Flotte. Für finanzkräftige Nachbarländer, in Afrika bis Borneo kämpften Schweizer Truppen, zeitweise auch gegen die eigenen Landsleute. Auch dieser Umstand trug zur Erkenntnis bei, daß es unter aktiv Kriegsführenden keine Sieger gib.

2 Vgl. Craven, Greg: *Federal Constitutions and External Relations*, in: Hocking, Brian, (Hrsg.): *Foreign Relations and Federal States*, London/New York 1993, S. 9 ff.

3 Frantz, Constantin: *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die sociale, staatliche und internationale Organisation unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland*, Mainz 1879, S. 372.

nationalstaatlichen Ebene häufig gar nicht möglich ist) verdeutlichen, daß eine wesentliche Aufgabe – gleichzeitig auch ein Charakteristikum des Föderalismus seit Kant – seine friedensstiftende Komponente ist.⁴ Unfriede nach außen bedeutet gleichzeitig den Tod »der Föderation mit all ihrer humanitären, völkerversöhnenden Ausstrahlung«.⁵

Kolonialismus, Imperialismus und nationaler Chauvinismus sind prägend für die Ausgestaltung der klassischen europäischen Außenpolitik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts und für ihr Selbstverständnis, das sich den demokratischen Entwicklungen teilweise entziehen konnte. Erschwerend für das Verständnis und für die Akzeptanz subnationaler föderativer Außenbeziehungen kommt hier hinzu, daß der Historizismus in allen europäisch geprägten Ländern die eigene Geschichte und die Geschichte des Nachbarn gezielt verfremdet und ganze Völker und Regionen ihrer gemeinsamen Herkunft entfremdet hat. Dies gilt insbesondere für Grenzregionen, die teilweise mit ihren jeweiligen Nationalstaaten sehr schlecht gefahren sind – sei es, daß sie als Austragungsort kriegerischer Konflikte »eingepflanzt und abgeschrieben« wurden, sei es, daß sie strukturell mangelhaft gefördert oder durch das Zentrum als Grenzregion ausgebeutet wurden. Nationalstaat bedeutet in der Praxis häufig Privilegierung von Minderheiten, für die als etablierte Machteliten (die nicht immer mit ethnischen Gruppierungen deckungsgleich waren) nicht einmal unbedingt »nationale Belange« im Vordergrund stehen mußten. Als besonders leidvolles Beispiel für diese Art von Privilegierung und Benachteiligung wäre die Vergangenheit der heutigen Großregion Saarland-Luxemburg-Lothringen zu nennen, die von den (nationalen) Großmachtsinteressen immer wieder zerstört und an einer prosperierenden Entwicklung gehindert wurde.⁶ Auch in modernen supranationalen Gemeinschaften wie der EU sind diese Hemmnisse im politischen Alltag bei weitem noch nicht überwunden. Dennoch gewinnen transnationale und subnationale Außenbeziehungen zunehmend an Bedeutung, sie sind gleichzeitig Gradmesser für den föderativen Charakter der Europäischen Union wie für die innere föderative Struktur der einzelnen Glieder.

Die Vielzahl der sich gegenseitig beeinflussenden, zum Teil auch irrationalen Faktoren gestattet es nicht, diese Prozesse auf einige oder gar nur auf eine Ursache zurückzuführen. Erschwerend kommt hinzu, daß mit dem 20. Jahrhundert nicht nur in Europa eine ganze Epoche zu Ende zu gehen scheint, ohne daß das Neue auch nur intellektuell ausreichend verarbeitet worden wäre. Es ist bereits schwierig, entsprechende kausale Zuordnungen zu treffen. Ist der Zusammenbruch der Sowjetunion und ihres mittel- und osteuropäischen Systems nur das Ende einer Ideologie oder vielmehr das Ende einer gesamten Kulturkreisepoche, etwa das der westlichen, die im nächsten Jahrtausend durch die Dominanz Asiens oder des Islam bestimmt werden wird? Handelt es sich nur um geopolitische Verschiebungen oder um eine neue Ebene? Der Ost-West-Gegensatz besaß hier unter verschiedenen Aspekten eine konservierende und konservative Wirkung. Der sich abzeichnende Prozeß der Herausbildung neuen Dimensionen innen- und außenpolitischen Handelns, neuer Konstellationen transnationaler Verflechtungen und Faktoren wurde für Jahrzehnte in Ost und West verdeckt. Als Vergleich könnte das europäische machtpolitische Denken des 19. Jahrhunderts herangezogen werden, das die neuen Konstellationen einschließlich der Vereinigten Staaten als neuer Weltmacht sehr lange übersah. Das Ordnungsprinzip »nationale Sicherheit« durch das Ordnungsprinzip »Sicherheit in supranationalen föderativ strukturierten Gemeinschaften« zu ersetzen, läßt sich schon gedanklich nicht ohne weiteres nachvollziehen. Zu vielfältig und unberechenbar erscheinen diese Gemeinschaften, zu stark ist auch die Anziehungskraft der Tradition. Zudem können diametrale Entwicklungen nicht geleugnet werden. Aktueller Regionalismus in Westeuropa bedeutet etwas anderes als Regionalismus in Osteuropa – was im Westen als effektivere Lösung von Problem in einem Gesamtverbund verstanden wird, trägt im Osten zuweilen Züge von Separatismus, teils sogar mit faschistoiden Zügen.

4 Vgl. Elazar, Daniel J.: *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Ont. 1994.

5 Hintze, Hedwig: *Staatseinheit und Föderalismus im alten Frankreich und in der Revolution*, Berlin/Leipzig 1928, S. 260.

6 Vgl. Groß, Bernd/Schmitt-Egner: *Europas kooperierende Regionen*, Baden-Baden 1994, S. 112 f.

Es ist insofern zunächst verständlich, wenn westeuropäische Staaten beim freiwilligen Abbau nationaler Souveränität einige Säulen traditioneller Staatlichkeit – Sicherheits- und Außenpolitik – auch aus berechtigter Vorsicht aus dem Integrationsprozeß auszuklammern versuchen.⁷ Die Komplementarität politischen Handelns läßt sich auf solche Weise aber nicht überlisten. Gemeinsame Wirtschafts- und Innenpolitik bei individueller Außenpolitik ist zwar möglich, widerspricht aber dem ganzheitlichen föderalistischen Prinzip einer demokratischen Gemeinschaft, die sich erst in Krisensituationen wirklich bewährt. Die schwächsten oder widersprüchlichsten Funktionsbereiche einer Gemeinschaft stellen dann konsequenterweise zuerst das Gemeinsame in Frage. Bei einem relativ schwachen Identitätszusammenhalt einer Gemeinschaft, wie er etwa in der EU gegeben ist, zeigen dann gerade die außenpolitischen nationalen Interessen die inneren Grenzen der Gemeinschaft und auch das Maß demokratischer Defizite, das ansonsten kaum deutlich würde. Außenbeziehungen unterhalb der nationalstaatlichen Ebenen sind schon in bezug auf ihre Struktur von den Problemhorizonten klassischer Außenpolitik viel weniger belastet und aus vielerlei Gründen in der gegenwärtigen, durch Kleinkonflikte verschiedenster Art geprägten Übergangsperiode auch zeitgemäßer. Klassische Sicherheits- und Außenpolitik besitzt bis in die heutige Zeit im Rahmen demokratischer Gesellschaften eine die Kontrollmechanismen reduzierende Sonderstellung und eine Eigendynamik, die sich gegenwärtig sowohl in Europa als auch in den USA in der Diskussion über die »großen Aufgaben und Ziele« der neuen Außenpolitik widerspiegelt. Den konventionellen Fragestellungen und Antworten eines Brzezinski, Kissinger oder Huntington könnte fast die Hoffnung auf einfache globale Dualismen unterstellt werden, die dem nationalstaatlichen Handeln weltmännischer Prägung neuen Antrieb verschafften: im Sog der westlichen Führungsmacht Klein- und Kleinstnationen, deren nationalstaatliche Äußerungen dann entsprechend aggressiver ausfielen und sich in radikalen politischen Tendenzen oder in Atomtests zur Selbstbestätigung weltpolitischer Bedeutung ausdrückten.

Dies kann jedoch die Tendenzen nicht verhindern, welche nicht von den Höhen einer fragwürdigen weltpolitischen Bühne, sondern *von unten* traditionelles nationales und staatliches Selbstverständnis in Frage stellen und damit gleichzeitig auf föderalistische Ausgangspositionen des 19. Jahrhunderts zurückkommen, die den Abbau nationalstaatlicher Strukturen beschleunigen. In diesem Kontext erscheinen dann viele, das Neue nicht ausreichend erkennende Diskussionen als überflüssig – etwa die Frage nach dem formalen Charakter des zukünftigen Europas, das weder ein Bundesstaat noch ein Staatenbund sein wird, eben weil das Prinzip der *politischen Staatlichkeit*, das selbstverständlich bestehen bleibt, eine viel bescheidenere *dienende und nicht herrschende* Funktion als eine Art Zweckverband haben wird.⁸ Föderalismus als dynamischer politischer Rahmen des europäischen Regionalismus, der viel älter ist als nationalstaatliches Denken und nationale Grenzen, beinhaltet in seiner Vielfalt kleiner Einheiten ein hohes Maß an »Bescheidenheit« politischer Verfahrensweisen. Anders ist die Vielfalt in der Einheit, d.h. ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Europäer – nicht der europäischen Institutionen –, kaum zu realisieren.⁹ Hierin liegt gerade für Europa ein spezifisches Problem, denn Beispiele aus vielen Teilen der Welt verdeutlichen, daß institutionelle Zusammenschlüsse, Wirtschafts- und Verteidigungsbündnisse etc. allein nicht ausreichen, um eine dauerhafte, friedfertige und doch gleichzeitig dynamische Gemeinschaft zu etablieren. Die Außenpolitik der unteren Ebenen, sowohl untereinander als auch gemeinsam nach außen, hat zu dieser Identitätsfindung bereits beigetragen und verdient dementsprechend weitere Förderung.

7 Vgl. Gress, Franz, Hrsg.: Europa – Ende des Föderalismus? Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für Politische Bildung, 1993, S. 21.

8 Vgl. de Paepe: Der öffentliche Dienst in der zukünftigen Gesellschaft. (russ.), in: Vperéd, London 1875/ Les services publics, Brüssel 1893.

9 Vgl. Lübke, Hermann: Die große und die kleine Welt – Regionalismus als europäische Bewegung, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität Europas, Bonn 1985, S. 191 ff.

Der Abschied von Größe fällt immer schwer, nicht nur den Akteuren. Der Slogan »small is beautiful« ist in diesem Zusammenhang kein modischer Paradigmenwechsel, sondern der Ausdruck jenes Gefühls, das nationale, aber auch supranationale Groß- und Verwaltungsregionen zunehmend unter den gängigen Verteilungskriterien unregierbar werden. Analoges gilt auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Kleinkonflikte mit Ausnahme revolutionärer Befreiungskriege an der Peripherie waren im Bewältigungsinstrumentarium (auch der Militärtechnologie) schlichtweg nicht eingeplant. Die jüngsten Entwicklungen verdeutlichen, daß traditionelle internationale Aktivitäten selbst von Führungsmächten und von internationalen Organisationen Kleinkonflikte schwer verhindern oder lösen können. So bemüht sich die UNO um eine Stärkung regionaler Institutionen zur Bewältigung dieser Aufgaben. Ungeachtet der gegenwärtigen tragischen und ungelösten Konflikte haben sich über die Regionalorganisationen der UNO und durch direkte Kontakte mit westeuropäischen Regionen einige Konflikte in Osteuropa wesentlich entschärft – etwa in Tatarstan, Moldavien und Abchasien. Derartige Aktionen demokratisch stabiler subnationaler Einheiten in Krisenregionen stellen zunächst eine Ergänzung moderner Außenpolitik dar, deren wesentliches Element die regionale und globale Friedenssicherung als Voraussetzung aller anderen Aktivitäten sein muß. Klassische Außenpolitik der obersten staatlichen Ebenen kann jedoch zuweilen (wie in obengenannten Fällen) nicht einmal aktiv werden, da sie indirekt den Radikalisierungsprozeß dieser Regionen durch eine Aufwertung der Konflikte noch unterstützen würde. Dieses Dilemma ist genauso einsichtig wie die Notwendigkeit einer sog. Gleichwertigkeit der Partner im Rahmen einer Zusammenarbeit. Es bleibt problematisch, wenn etwa die Bundesrepublik Deutschland eine Partnerschaft mit einer Region der Russischen Föderation eingeht oder umgekehrt Niedersachsen eine Partnerschaft mit der gesamten Russischen Föderation.¹⁰

Die Förderung transnationaler Kooperation durch die Europäische Gemeinschaft setzte auf Grund obiger Erkenntnisse in den 80er Jahren ein. In tendenziell zentralistischen Staaten treffen die bisherigen Beschränkungen einerseits die Grenzregionen stärker als das Zentrum. Auf der anderen Seite haben Randregionen aber auch besondere Chancen, da sie den internationalen Veränderungen aus eigener Erfahrung anders gegenüberstehen und somit neben den nachbarlichen Beziehungen »außenpolitisch« (nicht nur im Sinne von »außenwirtschaftlich«) offener und dynamischer handeln können. Wie am Beispiel der ARGE ALP zu sehen ist, sprengen dabei grenzüberschreitende interregionale Projekte leicht den engen geographischen Rahmen von zwei aneinander grenzenden Untergliederungen zweier Nationalstaaten. Das Gemeinsame muß dabei nicht ausschließlich nachbarlich-geographisch, sondern kann auch inhaltlich aufgefaßt werden, etwa die Arbeitsgemeinschaft zwischen Baden-Württemberg, Rhone-Alpes, Katalonien und der Lombardei, die sich als high-tech-Interessengemeinschaft versteht.

Diese internationalen Kontakte subnationaler Einheiten befinden sich erst im Anfangsstadium und stehen zweifellos im Zusammenhang mit jenem angesprochenen Beginn eines neuen Zeitalters, in dem die weltweite Kommunikation ohne Zweifel bestehende Grenzen als Hindernisse überwinden wird. Somit wird überhaupt erst die Möglichkeit geschaffen, gemeinsame Interessen, Verbindendes und Gemeinsames nicht nur zu erkennen, sondern auch gemeinsam zu gestalten. Föderalismus bietet sich hier unter verschiedenen Aspekten als politischer Rahmen an, auch weil er durch die in einem föderalistischen System anzustrebende annähernder Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen eine Gewähr dafür bietet, daß aus Zusammenschlüssen von Regionen keine exklusiven pressure groups privilegierter Regionen werden und somit neue benachteiligte »Randgebiete« entstehen – diesmal an der Grenze zu den Wohlstandsregionen, die sich in Europa achsenförmig und jeweils durch modernste Verkehrsstränge verbunden von Norden nach Süden (Amsterdam-München-Mailand-Turin) bzw. von Osten nach Westen (Minsk-Warschau-Berlin-Paris-Bordeaux-Bilbao) ziehen.

Diese Probleme neuer Ungleichgewichte durch Standort- und Koalitionsvorteile könnten sich weltweit als sehr viel ernster erweisen als die Klärung bestehender rechtlicher Grauzonen, in denen sich die Außenbeziehungen

10 Dieser Vertrag ist inzwischen durch reale Partnerschaften mit drei russischen Regionen ersetzt worden.

der Untergliederungen von Nationalstaaten heute noch mehr oder weniger bewegen. Die Einordnung und wissenschaftliche Umsetzung subnationaler Außenbeziehungen allein für den europäischen Raum als einer der wichtigen Aspekte der sich verdichtenden EU stellt eine Herausforderung an die Föderalismusdebatte dar. Erstens wird die Theorie des Ziels der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen entsprechend durch die zunehmende Diskrepanz derselben in Frage gestellt.¹¹ Lebendige Beziehungen der Gliedstaaten untereinander tragen dazu bei, derartige Wohlstandsgrenzen einer föderativen Klassengesellschaft einzudämmen. Zweitens zeigt die Praxis der Außenbeziehungen (im weitesten Sinne) von Gemeinden, Kreisen, Ländern, Regionen einschließlich solcher mit supranationalen Organisationen, daß das ursprüngliche lineare Prinzip der Subsidiarität einer kommunikativen Vernetzung aller Ebenen weicht, so daß neben dem kooperativen Charakter die kommunikative Seite des Föderalismus an Bedeutung gewinnt. Diese insbesondere an den Außenbeziehungen der Subjekte eines Nationalstaates erkennbare Entwicklung verdient eine kritische Untersuchung. Es stellt sich die Frage, ob bestehende, gewissermaßen hierarchische, vertikale Strukturen – durchaus auch im Sinne des traditionellen Verständnisses von Föderalismus – noch Vorteile bieten gegenüber jenen Möglichkeiten einer Kooperation verschiedenster Ebenen untereinander ohne Berücksichtigung nationalstaatlicher Traditionen. In diesem Falle ist das Prinzip der Subsidiarität real nicht aufrechtzuerhalten. Analoges gilt im Rahmen des Föderalismus unter Berücksichtigung der Bedeutung der Außenbeziehungen insbesondere für die ökonomischen Aspekte, ohne deren Effektivität keine politische Rahmenstruktur lebensfähig wäre. Gerade hier besteht bereits eine kommunikative Vernetzung jenseits nationaler Grenzen – für die EU durchaus im Sinne ihrer Begründer. Für die Standortwahl von Unternehmen wie andererseits für Fördermaßnahmen der obersten Ebene sind regionale Kriterien vor nationalstaatlichen Faktoren entscheidend. Die Außenwirtschaftsbeziehungen sind somit auch Maßstab für die Effizienz von Gliedstaaten.

Dies alles erfordert ein Höchstmaß an Lernbereitschaft und Weitsicht, insbesondere da es sich hier um Prozesse handelt, die sich über Generationen hinziehen werden. Dennoch ist gerade die Phase der Weichenstellung von ausschlaggebender Bedeutung – somit ist eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Ansätzen dieser Entwicklung, auch der Theorie der entsprechenden Bereiche von Recht und Politik, gerechtfertigt. Grundsätzlich handelt es sich um ein globales Phänomen. Das selbständige außenwirtschaftliche Handeln einzelner chinesischer Provinzen hat materiell den Anspruch der Zentrale gebrochen, der einzig mögliche Garant wirtschaftlicher Prosperität zu sein. In der Russischen Föderation ist die Vermeidung größerer sozialer Katastrophen in den Regionen wesentlich auf deren Eigeninitiativen zurückzuführen, welche wiederum durch die Möglichkeit für die Regionen angeregt wurden, im gewissen Umfang von ihren eigenständigen Außenbeziehungen direkt zu profitieren. Dies alles verdeutlicht, daß ein positives Herangehen an den Föderalismus als politischen Rahmen regionaler Eigeninitiative gerechtfertigt ist – auch wenn in vielen Teilen der Welt zentralstaatlich gefördertes Wachstum und Stabilität ohne föderalistische kooperative Verflechtungen und ihre Politikverflechtungsfallen materielle Erfolge zu verzeichnen hat. Weltweit verdeutlichen regionale außenpolitische Eigeninitiativen in zentralistischen Staaten unter Krisenbedingungen, daß im Grunde gerade zentralistische Staaten von einer regionalen Substanz zehren, deren kulturelle und wirtschaftliche Eigentümlichkeiten auch in Jahrhunderten unter verschiedensten zentralistischen Herrschaftssystemen nicht zerstört werden konnten. Bereits die Untersuchung der historischen und rechtlichen Rahmenbedingungen von Außenbeziehungen der »unteren Ebenen« ist somit ein konkreter Beitrag zum Selbstverständnis des Föderalismus und seiner Entwicklungsperspektiven.

11 Vgl. Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation von Herrschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/1990, S. 487 f.

Schwerpunkte des Projekts:

I. Historische und rechtliche Rahmenbedingungen

Interessanterweise ging die Anregung zu diesem Projekt aus von einer Beratungstätigkeit des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung zur rechtlichen und institutionellen Ausgestaltung »auswärtiger Beziehungen« der Subjekte der Russischen Föderation. Für die Russische Föderation ist die gesamte Problematik in ihrer demokratischen und realföderativen Dimension neu. Als das Institut der Bitte nach einer ausführlichen Darlegung und Dokumentation der Kompetenzaufteilung hinsichtlich der Außenbeziehungen in Bundesstaaten am Beispiel der Außenbeziehungen von Gliedstaaten innerhalb der EU, Nordamerikas und Kanadas entsprechen wollte, zeigte sich, daß diese Aspekte einer weiteren ausführlicheren Erfassung und Auswertung bedürfen.

Voraussetzung für die Untersuchung ist eine Klärung der konkreten Rechtslage hinsichtlich auswärtiger Beziehungen von Gliedstaaten einer Föderation am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, der Länder der EU und der Vereinigten Staaten. Hiermit verbunden sein soll eine umfassende Dokumentation der bestehenden Kontakte, Kooperationen und Beziehungen subnationaler Einheiten auf politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller Ebene. Innerhalb des Dokumentationszentrums des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung werden systematisch Materialien und Daten gesammelt und in einer Datenbank auch nach Abschluß des Forschungsprojekts aktualisiert.

Neue Akteure nicht nur in den nachbarlichen Beziehungen bedeuten langfristig auch ein Umdenken bezüglich der internationalen Beziehungen, einem Theoriefeld, das alles andere als klar erscheint.¹² Im englischen Sprachgebrauch wird dies ansatzweise deutlich in der unterschiedlichen Bezeichnung von »domestic politics« und »foreign policy« – ein wenig schwingt hier auch der Gedanke mit, die Außenpolitik weniger mit der institutionellen Dimension des Rechtsstaates zu belasten – entsprechend verläuft auch die Diskussion über dieses nicht nur semantische Problem.¹³ Die Schwierigkeit der Einordnung gilt schon für die klassischen Bereiche der Außenpolitik¹⁴ und wird insbesondere an Krisengebieten auf der Suche nach neuen gemeinschaftlichen Identitätsformen deutlich.¹⁵ Existentielle Veränderungen der globalen Strukturen¹⁶ und der Aktionsebenen der sog. Außenpolitik haben sich bewußtseinsmäßig noch nicht institutionalisiert. Unbestreitbar aber sind jene Veränderungen »...i.e., dramatic reductions or increase in interactions with regional or global actors.«¹⁷ Zu untersuchen ist die Frage, inwieweit diese neuen Entwicklungen in den Verfassungen der in die Untersuchung einbezogenen Länder ihren Platz gefunden haben – dies auch unter Berücksichtigung der zur Regionalisierung parallelen Entwicklung der Erweiterung internationaler Zusammenschlüsse auf der klassischen interaktionellen Ebene globaler Dimension.¹⁸

-
- 12 Vgl. East, Maurice A. et.al. (ed.): *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills/London 1978, S. 25 ff.
 - 13 Vgl. Farrell, R.B. (ed.): *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Ill. 1966
 - 14 Vgl. Hermann, »Policy Classification: a Key to Comparative Study of Foreign Policy« in: Rosenau, J.N./Davis, V./East, M. A., (eds.): *The Analysis of International Politics*, New York/London 1972.
 - 15 Vgl. Coakley, John: *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy*, in: *International Political Science Review*, Vol. 15, Nr. 3, July 1994, S. 297 ff.
 - 16 Vgl. Kennedy, P.: *The Rise and Fall of the Great Powers*, London 1989.
 - 17 Volgy, Thomas J./Schwarz, John E.: *Domestic Political Factors and Foreign Policy*, in: *The Journal of Politics*, Vol. 53, Number 3, August 1991, p. 617.
 - 18 Vgl. Bull, H./Watson (Eds.): *The Expansion of International Society*, Oxford 1984.

Im Sinne des hohen Traditionsbewußtseins klassischen außenpolitischen Handelns bedurfte und bedarf es häufig eines langen Anlaufprozesses, um in die Kernbereiche der Problematik vorzustoßen. Aber auch das scheinbar Sekundäre hat im Hinblick auf die Einordnung des eigenen föderativen Selbstverständnisses seine Bedeutung. Solches gilt etwa bei der zunächst durchaus sekundären Frage, wie in der Bundesrepublik ein Land bei ausländischen Staatsbesuchen nach außen hin repräsentieren darf.¹⁹ Mag einem ausländischen Gast die Hissung mehrerer Flaggen auf deutscher Seite auch unverständlich erscheinen, so gibt es keinen Grund, föderative Prinzipien gegenüber ausländischen Staatsgästen zu verschweigen – gerade weil Information ein Kernbereich derartiger Aktivitäten sein muß. Information und Kommunikation sind immer wieder der eigentliche Kern an sich unnötiger Diskrepanzen zwischen Bund und Ländern. Hier geht es z.B. um die Frage, inwieweit der Bund verpflichtet ist, die Länder oder auch nur den Bundesrat über (außenpolitische) Aktivitäten ausreichend zu informieren, oder inwieweit der Bundesrat »auf Zurückhaltung bedacht« in Kenntnis gesetzt und einbezogen werden will.²⁰ Aktuell hätte schon damals die Fragestellung ungefähr lauten müssen, inwieweit der Bund verpflichtet sei, Grenzregionen benachbarter Staaten entsprechend zu informieren, etwa beim Bau von Atomkraftwerken.²¹

Während Information und Kommunikation zu den Wesensmerkmalen jeder modernen Gesellschaft gerechnet werden, hat sich der außenpolitische Bereich hier schwer getan. Aufgrund der historischen Zusammenhänge im weitesten Sinne steht die Außenpolitik »außerhalb« des innenpolitisch-demokratischen Alltags. Das theoretische Fundament der Außenpolitik ist immer noch gekennzeichnet durch die Krise der Demokratie der Zwischenkriegszeit und durch den Ost-West-Konflikt. Der Schwerpunkt dieser Art von Erforschung und dieses Verständnisses von Außenpolitik liegt aus geopolitischen und historischen Gründen in den Vereinigten Staaten.²² Da diese Konzeption auch die Bundesrepublik stark beeinflusste, soll ein Abschnitt des theoretischen Teils der grundsätzlichen Einordnung der Außenpolitik in den politischen Gesamtrahmen des amerikanischen Bundesstaates gewidmet sein. Das Bemühen, Außenpolitik effektiv zu gestalten und aus der Tagespolitik möglichst herauszuhalten, ist nicht nur gegen subnationale Einheiten wie die Länder in der Bundesrepublik, sondern auch gegen die Parlamente gerichtet: »Außenpolitik war und ist das Reservat der Exekutive... auch beim Übergang zur Republik konnte Außenpolitik von den in der Innenpolitik gebräuchlichen Kontroll- und Initiativmöglichkeiten weitgehend freigehalten werden...«.²³ Auch dieser Aspekt zeigt den aktuellen Zusammenhang zum tendenziell feststellbaren Machtzuwachs der Exekutiven, der föderalistischen Grundprinzipien zuwiderläuft.

Geprägt durch den existentiellen »Freund/Feind«-Charakter der Politik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erschien es logisch, daß eine »offene Gesellschaft« als Ganzes in ihrer Überlebensstrategie »offen im wesentlichen nur nach innen« sein dürfe »...constitutional democracy is not yet geared to the task of conducting foreign affairs...«.²⁴ Denkbar wäre auch, daß sich Föderalismus und auch Demokratie als seine substantielle Basis entstehungsgeschichtlich zunächst weniger mit dem sog. »Außen« beschäftigt haben. Schwerpunkt war das Individuum, das konkret nur im »inneren« überschaubaren Rahmen denk- und faßbar war. Die Sicherung dieser Rahmenbedingungen nach außen erforderte zunächst andere Kriterien.

19 Vgl. Beck, Reinhard: »Auslandsbeziehungen der Länder« – I, Eine Stellungnahme zum Aufsatz Kölbl, in: DÖV 1965, S. 145ff, in: DÖV 1966, H. 1-2, S. 29.

20 Vgl. Pfitzer, Albert: Der Bundesrat. Mitwirkung der Länder im Bund, Heidelberg 1983, S. 67/84f./93.

21 Vgl. Handl, Günther: Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch, Berlin 1992.

22 Vgl. Elliott, W.Y., (Hrsg): United States Foreign Policy: Its Organization and Control, New York, Col.Univ. Press 1952.

23 Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München 1993.

24 Friedrich, Carl J.: Foreign Policy in the Making, New York 1938, S. 60.

Eine erste Bestandsaufnahme dieser Thematik der Außenbeziehungen zwischen Traditionalität und Moderne soll das Maß an Konsens von Seiten der Länder bzw. Bundesstaaten hinsichtlich der Priorität des Bundes im internationalen Bereich hinterfragen. Wie die erste Materialsammlung zu dem Projekt gezeigt hat,²⁵ agieren z.B. amerikanische Bundesstaaten sehr viel selbständiger in der Außenpolitik – zuweilen auch gegen die offizielle Außenpolitik.²⁶ Im Zusammenhang beispielsweise mit den Initiativen einiger Bundesstaaten gegen eine einseitige Unterstützung der Contras in Nicaragua kann zu Recht vermerkt werden, daß entsprechende Aktivitäten der Staaten zu Zeiten des Vietnamkonflikts diesen wesentlich hätten entschärfen können. Entsprechend deutlich ist auch die Kritik der oberen Ebene an dieser Einflußnahme auf die amerikanische Außenpolitik von unten, wie Michael Shuman feststellt: »No history of U.S. foreign policy in the 1980s can be complete without noting the instrumental role that these local initiatives played in pushing the Reagan administration to begin the Strategic Arms Reduction Treaty negotiations, to abandon most of its nuclear-war civil defense planning, to impose sanctions on South Africa and to stop sending military aid to the *contras*. Not surprisingly, officials in both the Reagan and Bush administration condemned these developments...«²⁷ Länder und Kommunen der Bundesrepublik bemühen sich hier vorab um einen größeren Konsens mit der offiziellen Außenpolitik; bekannt sind – beim jetzigen Stand der Vorarbeiten – nur wenige nicht durchgeführte Versuche von Partnerschaften in Ländern oder Gebieten ohne entsprechende diplomatische Anerkennung, etwa in Taiwan oder Palästina vor der Autonomie.²⁸ Auf jeden Fall ist für alle föderativen Staaten die Außenpolitik immer ein Grenzfall und ein Gradmesser für das eigene föderative Selbstverständnis.²⁹

Eine partielle Einbeziehung der amerikanischen Erfahrungen zum Thema »Außenbeziehungen der Gliedstaaten« ist für ein erweitertes Verständnis der dokumentarischen Erschließung und der weitergehenden wissenschaftlichen Erarbeitung ebenso von großer Bedeutung wie für aktuelle Fragen der sich entwickelnden Europäischen Union.³⁰ Aufzulisten sind mögliche Typologien dieser Außenpolitik und der weitergefaßten »Außenbeziehungen« – der »ergänzenden«, der »Neben-«, der »informellen« und der »Gegen-Außenpolitik«. Ähnliches gilt für Partnerschaften sowie außenpolitische Handlungen aus innenpolitischen Motiven. Dies kann verdeutlicht werden an der gegenseitigen Zuordnung einzelner Bereiche auf Länder/Republiksebene: z.B. des Außenhandels (Vertretungen, Büros), der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der politischen Kontakte (z.B. Besuche von Regierungsmitgliedern, Parlamenten etc.), der Kooperation auf Bildungs- und Hochschulebene, bei eventuellen Gemeinschaftsprojekten mit der Dritten Welt, bei globalen ökologischen Maßnahmen, u.a. Eine zusätzliche Differenzierung kann jeweils zwischen staatlichen und Non-Governmental-Organisations (NGOs) als Handelnde vorgenommen werden. Entsprechende Institutionen der Bundesrepublik, z.B. Staatskanzleien und Bundesrat, haben ihre Unterstützung bei der Materialerfassung zugesagt.

In der ersten Phase des Projekts sollen Grundsatzpapiere gesammelt und anschließend die Kontakte mehrerer deutscher Länder in den einzelnen Bereichen mit ausländischen Partnern umfassend erfaßt werden. Ein besonderer Schwerpunkt werden hierbei die Beziehungen der Länder zu den Staaten der USA sein.

25 Der Teilbereich »Theorie« und »Beziehungen der Länder mit amerikanischen Staaten« wird durch den German-Marshall-Fond gefördert.

26 Shuman, Michael H.: Dateline Main Street: Courts v. Local foreign policy, in: Foreign Policy, Bd 86, H. 2, S. 158-177, 1992.

27 ebd., S. 159.

28 Vgl. Meßerschmidt, Klaus: Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – untersucht am Beispiel der »kommunalen Außenpolitik«, in: Verwaltung II, Bd 23, H. 4, 1990 S. 457.

29 Vgl. Henkin, Louis: Foreign Affairs and the Constitution, Mineola, NY 1972, Kap. IX: The States and Foreign Affairs, S. 227ff.

30 Vgl. Großer-Sender (Hrsg.): Bericht »Kommission und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa«. Teil I. II., Düsseldorf 1990, Teil I, S. 87ff.

Zu untersuchen ist die Frage, ob die Klammer des Nationalstaates durch diese Beziehungen in der Form geöffnet wird, daß die Gliedstaaten der beiden Bundesstaaten ein Mehr an Entscheidungsbefugnissen und Bedeutung erlangen werden – ob also eine positive Erweiterung im nationalen Reservoir internationaler Vernetzung im Sinne eines kybernetischen Modells als »wahrnehmbarer Faktor der Außenpolitik«³¹ zu erwarten ist oder ob die Gliedstaaten in dieser Hinsicht nurmehr untergeordnete Ergänzungs- und Erfüllungsgehilfen zu werden drohen.

II. Grenzüberschreitende Beziehungen der Länder untereinander

Seit dem Ende des II. Weltkrieges hat sich in Westeuropa, bedingt durch die wirtschaftlichen Verflechtungen und die damit verbundene Verbesserung des grenzüberschreitenden Verkehrs und andere Kommunikationsfaktoren, eine reale zweite Ebene der »nachbarschaftlichen Außenbeziehungen« herausgebildet, die primär von den Interessen der jeweiligen benachbarten Regionen zweier Staaten und weniger durch die politischen Prämissen der jeweiligen Bundes- oder Zentralregierungen gekennzeichnet ist – dies vor dem historischen Hintergrund häufiger Benachteiligung der Randgebiete durch den Nationalstaat. Es handelt sich hier also um eine »transnationale« Ebene, die heute durchaus nicht im Widerspruch zu den Interessen des jeweiligen Gesamtstaates stehen muß. Die Vielzahl von alltäglich anfallenden Problemen an den Grenzen zu Nachbarstaaten legt eine weitgehende Übernahme der Problemlösungen durch die konkret Betroffenen nahe, zumal die Bundesländer grundsätzlich ermächtigt sind, auf ihrem Gebiet Verträge mit ausländischen Staaten zu schließen. Die Erfassung der entsprechenden Beziehungen, von Verträgen³² bis hin zu lokalen Vereinbarungen³³, wird verdeutlichen, welche Relationen zwischen Bund und Ländern vorherrschen und welche Entwicklungstendenzen sich bei welchen Themenkreisen zwischen den beiden Polen abzeichnen: Wo läßt sich ein Übergewicht des Bund mit entsprechender Anhörung und Informierung des Landes feststellen, wo gehen Anstoß und Koordination vom betreffenden Land bei Information des Bundes und Kooperation mit ihm aus?

Der Unterschied zwischen nachbarlichen Beziehungen der Länder nach außen, z.B. zwischen Bayern und Vorarlberg, und Kontakten zu anderen Ländern, etwa zwischen Bayern und einer Provinz in China liegen auf der Hand. Es liegen somit praktische Erwägungen zugrunde, wenn, wie geschehen, den Ländern vorab eine Reihe von grundsätzlichen Informations- und Mitspracherechten als Selbstverständlichkeit in einem föderativen Bundesstaates gewährt werden: etwa das Anhörungsrecht der betroffenen Länder, die ständige Vertragskommission usw. – Möglichkeiten, die auch international positiv gewürdigt werden.

Neben dem zunehmenden Regionalbewußtsein und abgesehen von rein funktional-lokalen Problemen (etwa der Grenzöffnungen) zwingt eine Vielzahl von sich überschneidenden Ebenen dem Bund »von unten« im stärkeren Maße zu Kooperationsbereitschaft. Die Grenzen grenzüberschreitender Regionalpolitik sind sozusagen sehr vage, sowohl in der Praxis als auch auf juristischer Ebene. Fernstraßen, Umweltverschmutzung, atomare Energiegewinnung oder Abfallentsorgung in Grenznähe: Auswirkungen wie Kompetenzen lassen sich sowohl

31 Vgl. Deutsch, K.W.: The Analysis of International Relations, Englewood Cliffs, NY 1968, S. 82 ff.

32 Vgl. hierzu: Beyerlin, Ulrich/Lejeune, Yves: Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994.

33 Vgl. Beyerlin, Ulrich: Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin 1988.

schwer lokalisieren als auch regional eingrenzen.³⁴ In diesem Sinne ist eine praxisorientierte regionale Außenpolitik erneut auf höhere Ebenen angewiesen.³⁵

Somit zeigt bereits diese allgemeine Überlegung, wie schwer die praktische Abgrenzung verschiedener Entscheidungsebenen sein mag. Für die politikwissenschaftliche Erörterung des Themas kann dies neue Überlegungen ergeben, die weder eine Favorisierung der Länder-, Bundes- oder auch Europaebene beinhalten. Zu untersuchen ist hier insbesondere die passive kommunikative Kompetenz der unteren Ebenen. Da sie auf die entsprechenden Informationen von unten, die häufig subjektiv gefärbt sind, angewiesen sind, sind die höheren Ebenen in neuer Weise abhängig. Somit wäre die Frage nach Kompetenzverlusten, sei es der Länder oder des Bundes an die EU nicht in dem Maße primär, wie es in der gegenwärtigen Diskussion erscheint. Damit verbunden wäre allerdings die weitergehende Fragestellung – im Rahmen der Fragestellung dieses Projekts »Außenbeziehungen der Länder« –, in welchem Ausmaße das Subsidiaritätsprinzip formalistisch zu sehen ist oder nicht: Inwieweit ergibt sich durch neue Konstellationen ein Mehr an Transparenz und institutionalisierter Kooperation aller Ebenen. Umfassende Dokumentationen, etwa der ARGE ALP, können verdeutlichen, inwieweit sich diese Entwicklung realer Bedürfnisse durchsetzt. Regionale Außenpolitik kann ansonsten den modernen Anforderungen der Verflechtung aller Ebenen nicht gerecht werden. Ein besonderer Schwerpunkt ist die Aufarbeitung von grenzüberschreitenden nachbarlichen Beziehungen der neuen Bundesländer nach Osten.

III. Wirtschaftliche Interessen der Länder an selbständigen auswärtigen Kontakten

In den Vereinigten Staaten üben Konzerne offen über eigene Institutionen wie Stiftungen Einfluß auf die Gestaltung der Außenpolitik aus. Hinzu kommen die inoffizielle Einflußnahme, auch über die Bundesstaaten auf Washington,³⁶ sowie die eigene Interessenausßenpolitik – weithin bekannt ist etwa das Beispiel der United Fruit Company. Entsprechende Untersuchungen für die Bundesrepublik sind häufig nicht ausschließlich empirisch angelegt und orientieren sich an einer fragmentarischen Quellenlage, die allerdings auch ohne Zweifel schwer eruierbar ist. Die vergleichsweise bescheidene Rolle der Bundesrepublik im weltpolitischen Zusammenhang bedingt vielleicht, daß wirtschaftliche Interessen in Deutschland weniger im außenpolitischen Zusammenhang gesehen werden. Im Unterschied zu Unternehmenspolitik und -strategie versteht sich Außenpolitik nicht als primärer Träger der Außenwirtschaftspolitik, was zunehmend kritisch hinterfragt wird.³⁷ Zu untersuchen sind auch neue Aspekte der Vernetzung regionaler, nationaler und internationaler Aktivitäten zur Unterstützung wirtschaftlicher Tätigkeiten. Die weltweiten Auseinandersetzungen über Fischerrechte und -quoten in Territorialgewässern erweisen sich als zunehmend überflüssig – das industrielle Leerfischen der »keine Grenzen kennenden Weltmeere« füllt keine territorial ausgelegten Netze. Nationale Gesamt- oder Wirtschaftseinzelinteressen können schnell in Diskrepanz zu den Erfordernissen der Küstenregionen geraten, z.B. der Erdölförderung in internationalen Gewässern.³⁸ Supranationale wirtschaftliche Verflechtungen tragen in mehrfacher Hinsicht zu einer Schwächung traditioneller nationalstaatlicher Handlungsweisen bei – sowohl nach außen als auch nach innen. Im Rahmen sog. internationaler Paketlösungen von Geben und Nehmen können die Interessen einzelner Regionen gar nicht in den Vordergrund gestellt werden.

34 Vgl.: Kiss: *Droit International de L'Environnement*, Etudes Internationales No. 3, 1989.

35 Vgl. Lejeune, Yves: *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris 1984; Vgl. auch: Hammer, Stefan: *Länderstaatsverträge – Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat*, Wien 1992, S. 14 f.

36 Vgl.: Maoz, Zeev: *Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings*, in: *World politics*, Bd 43, H. 1, 1990, S. 77-110.

37 Vgl. Raithel, Roland: *Wirtschaft und Außenpolitik* 1984.

38 Vgl. Gröh, Walter: *Freiheit der Meere: die Ausbeutung des gemeinsamen Erbes der Menschheit*, Bremen 1988.

Umso naheliegender ist die regionale Wirtschaftsförderung durch die jeweilige Landesregierung. Bei den tatsächlichen Gegebenheiten sind hier von der Intention her Interessenkonflikte zwischen Bund und Land denkbar. Aktivitäten eines Landes sind bereits erforderlich, wenn etwa der Bund an einer regionalen Förderungsmaßnahme kein oder wenig Interesse zeigt. Aus örtlichen Gegebenheiten ist eine Dokumentation um die »Expo Hannover« ein Fallbeispiel hierfür, das eigene konkrete politische Bemühungen einer Landesregierung nach außen untersucht.

Auswärtige Bemühungen um wirtschaftliche Förderung und Kooperation tangieren jedoch schnell wieder außenpolitische Kompetenzen, wenn sie von Vertretern der oberen politischen Ebene eines Landes durchgeführt werden.³⁹ Der Besuch eines Ministerpräsidenten im Ausland besitzt unabhängig von der Intention allgemeinen politischen Charakter. Gerade das Umfeld der wirtschaftlichen Aspekte eines modernen Industrielandes verlangt bei Verhandlungen und Abschlüssen mit ausländischen Partnern auch eine Selbstdarstellung der Länder, die auf eine »Nebenaußenpolitik« herausläuft. Einzelne Gliedstaaten besitzen für sich allein eine Wirtschaftskraft, ein technologisches know how etc., die größer sind als diejenige des ausländischen Partnerlandes insgesamt. In diesem Kontext ist – unabhängig von der eingeschränkten Souveränität der Länder oder der Gliedstaaten – die Tendenz der »Realeinschätzung« durch ihre Repräsentanten verständlich. Kalifornien müßte, gemessen an seinem Staatseinkommen, zu den zehn reichsten Ländern der Welt gehören. Unter den spezifisch föderativen Strukturen der USA bedeutet die fehlende Souveränität der Staaten kaum eine Einschränkung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen der Staaten. In diesem Sinne stellen Gliedstaaten eine reale außenpolitische Größe dar.

Eine entsprechende Dokumentation der wirtschaftsfördernden Maßnahmen der Länder außerhalb der EU ist auch insofern von Bedeutung, als der wirtschaftliche Aspekt die sog. »private Außenpolitik« beinhaltet, die sich in Teilbereichen, insbesondere in den Beziehungen der Länder zu Organisationen der EU, entwickelt hat. Die damit angeschnittene und ebenfalls zu dokumentierende Entwicklung der privaten Trägerschaft ausländischer Beziehungen (insbesondere zur Wirtschaftsförderung des betreffenden Bundeslandes) verdeutlicht einen neuen Bereich der Außenpolitik, dem die Interpretation als »verfassungswidrig«⁴⁰ nicht mehr gerecht wird. Ähnlich wie im folgenden Abschnitt »Entwicklungshilfe« hat sich das Spektrum der auswärtigen Aufgaben derart erweitert, daß es mit dem Instrumentarium eines zentralen Koordinators kaum mehr zu bewältigen ist. Jenseits von dualen oder konkurrierenden Konzeptionen muß das kooperative Modell für die Außenpolitik, in der die wirtschaftlichen Aspekte entscheidenden Stellenwert haben, auf seine Aktualität untersucht werden. In die Dokumentation einzubeziehen sind auch die von Ländern getragenen oder unterstützten Institutionen der Wirtschafts- und Technologieplanung und die Frage ihrer Relevanz. Die überraschende Entwicklung in Osteuropa verlangt in diesem Zusammenhang überdurchschnittliche Flexibilität.⁴¹ Auch hier kann eine umfassende Dokumentation darüber Auskunft geben, inwieweit die Länder schneller und effektiver reagieren können als der Bund, was in der wissenschaftlichen Diskussion in der Beurteilung von Bund und Ländern bezüglich der Außenbeziehungen nicht ausreichend geklärt ist.⁴²

39 Vgl.: Sturm: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden 1991.

40 Westerwelle, Guido: Auswärtiger Dienst der Länder? In: ZRP 1989, S. 125: »Zusammenfassend ist festzustellen, daß die gegenwärtige Praxis der Bundesländer, Ländervertretungen im Ausland oder bei der EG zu institutionalisieren, nach Art. 32 I und Art. 87 I verfassungswidrig ist...«

41 Vgl. Bayerischer Wirtschaftstag 1990 (Hrsg.): Umbruch in Europa – neue Chancen für Bayern und seine Nachbarn, München 1990.

42 Burtscher, Wolfgang: Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden »Außenkompetenzen« anderer Gliedstaaten, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 39 (1988), S. 149.

IV. Die Bedeutung der Länder für »Entwicklungshilfe« (»wirtschaftliche Zusammenarbeit«) und humanitäre Maßnahmen⁴³

Die Entwicklungshilfe bzw. »wirtschaftliche Zusammenarbeit« verdeutlicht in besonderer Weise den Wandel in der Weltpolitik und damit in der Außenpolitik. Als Konsequenz des Kalten Krieges war der Zusammenhang von Außen- und »aktiver« Sicherheitspolitik noch einmal gewahrt geblieben. Dies galt insbesondere im Kontext des Versuches des Zurückdrängens der DDR auf internationaler Ebene, in diesem Fall in der Dritten Welt.⁴⁴

Ohne die Kooperationsbereitschaft der Länder wären jedoch wesentliche Aufgaben der Entwicklungshilfe vom Bund nicht zu bewältigen; dies gilt nicht nur für den für die Entwicklungshilfe wesentlichen Bildungsbereich. Der Entwicklungspolitik sind dabei neue Aspekte eigen, die innerhalb der Außenpolitik nicht mehr eine nur dienende Rolle spielen⁴⁵ – ungeachtet aller außenpolitischen Zusammenhänge im klassischen Verständnis der Außenpolitik.

Zum Ausdruck kam dies durch die Gründung eines eigenen Bundesministeriums 1961, wodurch auch die institutionelle Verselbständigung dieses Bereiches von Aktivitäten nach außen deutlich wurde. Diese Tatsache bedeutet in der Praxis keine Abtrennung von der primären Außenpolitik, genauso wie der Zusammenhang nach Innen schnell deutlich wurde.⁴⁶

Entsprechend findet auch die Leistung der Länder für diesen Bereich, einschließlich der humanitären Hilfe immer größere Anerkennung, etwa in der betreffenden jüngsten Publikation der Bundesregierung.⁴⁷ Das reine Zahlenmaterial, nach dem der Bund die Hauptlast trägt, wird den Tatsachen nicht ganz gerecht.⁴⁸ Daß der Bund im Inland entsprechende Aufgaben bis hin an NGOs delegiert, verdeutlicht auch die praktische Bedeutung der Länder in der Realisierung der betreffenden Projekte. In diesem Sinne kommt diesem Bereich für das Projekt »Außenbeziehungen der Länder« besondere Bedeutung zu, da er einerseits am prägnantesten das »außenpolitisch Neue« repräsentiert und gleichzeitig die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern verdeutlicht. Der Bereich der Dokumentation »Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe der Länder« soll die Arbeit der daran beteiligten Institutionen umfassen, also neben der Arbeit des AA und des BMZ auch die Arbeit des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (ehem.: Ausschuß für Entwicklungshilfe), die der Länderausschüsse, der Ministerpräsidenten-Konferenz usw. Einzu beziehen sind auch die für diesen Bereich angesprochenen privatrechtlichen Partner in ihrer Zusammenarbeit mit Bund und Ländern.⁴⁹

43 Ausführlich siehe Nass, Klaus Otto: »Grenzüberschreitender Föderalismus – am Beispiel der Entwicklungspolitik der Bundesländer«, in diesem Heft S. 47.

44 Spanger, Hans-Joachim: Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt, Teil I/II, in: Deutschland Archiv, H. 1/1984, H. 2/1984.

45 Vgl. König, Klaus/Schmidt-Streckenbach, Wolfgang: Die Stellung der Länder in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Speyer 1984.

46 BMZ (Hrsg.): Rückwirkungen der Entwicklungszusammenarbeit – Ökonomische Rückwirkungen der Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1980, (Materialien Nr. 65).

47 Deutscher Bundestag (Hrsg.): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1990 bis 1993. (Drucksache 12/7737 vom 30.5.94), Bonn.

48 Vgl.: Wiedmann, Gerhard: Zuständigkeit der Länder für Entwicklungshilfe, in: DÖV 1990, S. 688.

49 Vgl. BMZ (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit zwischen Staat und privaten Organisationen, Bonn 1979, (Materialien 63).

2. Die Politik des Landes Niedersachsen gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten und gegenüber Rußland

Gerhard Gizler, Niedersächsische Staatskanzlei

- Schwerpunkte
- Konzentration auf Regionen
- Einbindung in nationale und EU-Programme
- Zusammenarbeit mit Polen
- Zusammenarbeit mit Rußland
- Auswirkungen auf das Land
- Niedersachsen als Partner internationaler Zusammenarbeit.

Schwerpunkte

Die Aussöhnung mit unseren Nachbarn im Osten Europas ist für die Landesregierung nicht weniger wichtig als die Frage der westeuropäischen Integration. Standen nach dem ersten „wind of change“ in Moskau zunächst humanitäre Hilfslieferungen zur Überwindung des Hungerwinters 1990/91 in Rußland im Vordergrund, so fühlt sich Niedersachsen jetzt insbesondere verpflichtet, seinen Beitrag zur Unterstützung des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses in Osteuropa zu leisten.

In den zurückliegenden drei Jahren sind mit Hilfe des Landes Erfolge bei der Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und Verwaltung in Polen und Rußland erzielt worden. Alle Funktionen des Landtages haben diesen Weg der Demokratieförderung und der ökonomischen Unterstützung, zu dem fast alle Ressorts ihren Beitrag leisten, unterstützt. In Landtagspräsident Horst Milde, der sich unlängst erstmals mit einer Parlamentarierdelegation in einer unserer russischen Partnerregionen aufgehalten hat, besitzt die Zusammenarbeit mit Polen und Rußland dankenswerterweise einen engagierten Förderer.

Konzentration auf Regionen

Ein kurzer Rückblick. Noch im Februar 1991 hatte Ministerpräsident Schröder eine Erklärung zur Zusammenarbeit mit Rußland abgegeben, das damals noch Bestandteil der Sowjetunion war. Sehr schnell zeigte sich aber nach dem Zerfall der Sowjetunion, daß die Rußländische Föderation für das Land Niedersachsen kein adäquater Partner mehr war.

Konsequenterweise wurden daher seit 1992 Regionalpartnerschaften mit interessanten und politisch möglichst stabilen Gebieten in Rußland abgeschlossen. In ganz ähnlicher Weise wurde parallel dazu auch die Zusammenarbeit mit Polen regionalisiert. Bei der schriftlichen Fixierung solcher regionaler Kooperationen achtet das Auswärtige Amt streng darauf, daß der Begriff „Vertrag“ strikt vermieden wird, obwohl es sich hierbei – auch nach Ansicht des AA selbst – durchaus um vertragsähnliche Abmachungen handelt.

Im Vergleich zu Polen und Rußland spielen die Beziehungen des Landes zu anderen MOE- und GUS- Staaten eine untergeordnete Rolle. Die Landesmittel für die internationale Zusammenarbeit werden inzwischen zu 95 % für Projekte in den Partnerregionen genutzt. Dadurch können wir gemeinsam mit unseren polnischen und

russischen Partnern eine Vielzahl von Projekten auf politischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Gebiet durchführen. Diese Bündelung hat uns auch die Möglichkeit gegeben, einige langfristige Projekte anzugehen – wie z.B. das Lehrlingsprogramm für junge Polinnen und Polen, das jetzt in dritter Auflage in Niedersachsen mit Unterstützung der Carl-Duisberg-Gesellschaft durchgeführt wird. Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes werden wir allerdings kostenintensive Programme wie dieses, das pro Jahr ca. 1 Mio. DM „verschlingt“, künftig ohne weitere Unterstützung nicht mehr durchführen können.

Einbindung in nationale und EU-Programme

Angesichts einer Mittelreduzierung von fast 10 Mio. DM (1993) auf gut 3 Mio. DM (1996) für den Bereich der internationalen Zusammenarbeit (ohne die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit) können ähnlich große und mehrjährige Maßnahmen in den kommenden Jahren nur dann in Angriff genommen werden, wenn es gelingt, für die Landesvorhaben zusätzliche Bundes- und/oder EU-Mittel einzuwerben. In der Planung für 1996 hat die Einwerbung von Bundesmitteln und die Nutzung von Programmen der Europäischen Union Vorrang vor eigenfinanzierten Projekten der internationalen Zusammenarbeit. Wir sind daher in Zusammenarbeit mit dem Verbindungsbüro des Landes in Brüssel bestrebt, den Ressorts Zugang zu den Programmen der EU (insbesondere zu PHARE und TACIS) zu verschaffen. Nicht nur die knappen Landesfinanzen zwingen zu diesem Vorgehen, sondern auch die Tatsache, daß mehrere von Niedersachsen begonnene Projekte – z. B. der Aufbau von freien sozialen Trägern in Polen – inzwischen quantitativ und qualitativ in eine Phase gelangt sind, in der ihre Fortführung nur noch mit einer solchen europäischen Hilfe erfolgen kann.

Auf Bundesebene ist es unser Ziel, eine bessere Transparenz der Programme von Bund und Ländern in Mittel- und Osteuropa sowie in der GUS zu schaffen. Dem dienen regelmäßige Treffen der für die internationale Zusammenarbeit in den Ländern zuständigen Referenten mit dem Bundeswirtschaftsministerium, das diese Beratungsmaßnahmen auf der Bundesebene koordiniert. Kürzlich konnte erreicht werden, daß die Länder künftig an der Aufstellung der Beratungsprogramme des Bundes frühzeitig beteiligt und auch in die Sondierungsreisen des Bundesbeauftragten Staatssekretärs a.D. Kittel einbezogen werden. Niedersachsen hat dabei die Ländervertretung für Rußland übertragen bekommen. Die erstmalige Einbeziehung der Länderprojekte in die Evidenzzentrale bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt in diesem Jahr zeigt ebenfalls, daß der Bund das Engagement der Länder nicht mehr, wie noch vor wenigen Jahren, als Konkurrenz empfindet, sondern inzwischen als notwendige Ergänzung akzeptiert. Das in den Ländern vorhandene know how wird vom Bund also zunehmend und ganz selbstverständlich genutzt; das gilt übrigens auch für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Noch ein modellhaftes Beispiel für die Integration der Länderaktivitäten in die deutsche Außenpolitik sei genannt:

Die zwischen den Bundesländern und den polnischen Wojewodschaften bestehenden Kontakte sind das Arbeitsfeld des bislang von einer Abteilungsleiterin der Niedersächsischen Staatskanzlei geleiteten deutsch-polnischen interregionalen Ausschusses, der aufgrund des Vertrages zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland vom 17. Juni 1991 über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit ins Leben gerufen wurde. Auch nach Übergang des Vorsitzes auf deutscher Seite an Thüringen werden wir diesen interessanten Ausschuß weiterhin aktiv begleiten. Auf der letzten Sitzung in Erfurt im Mai d.J. stand z.B. eine Bilanz der deutsch-polnischen Kulturbeziehungen auf dem Programm.

Schließlich ist zu erwähnen, daß es auch im Bereich der humanitären Hilfe eine intensive Abstimmung des Bundes (hier des Auswärtigen Amtes) mit den Ländern gibt. In dem entsprechenden Arbeitskreis ist Niedersachsen als eines von vier Ländern vertreten und gibt die dort gewonnenen Erkenntnisse rasch an die großen karitativen Organisationen im Land weiter.

Zusammenarbeit mit Polen

Das Land ist eng mit den beiden polnischen Wojewodschaften Breslau/Wroclaw und Posen/Poznan, mit denen im Frühjahr 1993 nahezu identische Vereinbarungen über partnerschaftliche Kooperation unterschrieben wurden, verbunden.

Es können an dieser Stelle nur einige wenige besonders wichtige Projekte und Programme hervorgehoben werden. Neben dem bereits erwähnten Lehrlingsprogramm ist vor allem ein außerordentlich starkes niedersächsisches Engagement für Polen im Bereich des Schulwesens hervorzuheben. So unterrichten inzwischen fünf niedersächsische Lehrer am Fremdsprachenkolleg in Breslau und Dutzende von Deutschlehrerinnen und -lehrern aus beiden Wojewodschaften sind ebenso wie Schulaufsichtsbedienstete in den letzten Jahren in Niedersachsen fortgebildet worden. Auch durch die Lieferung von Unterrichtsmaterialien und mit Hospitationen von niedersächsischen Experten in Breslau und Posen konnten wir den Partnern helfen, der außerordentlich großen Nachfrage nach Deutschunterricht gerade durch junge Menschen besser nachzukommen.

Eine enge Zusammenarbeit besteht ferner im Umweltschutzbereich. So haben im vergangenen Jahr Breslau und Posen je eine Container-Luftmeßstation als Dauerleihgabe erhalten. Es versteht sich von selbst, daß auch die mit dieser Anlage arbeitenden polnischen Experten durch niedersächsische Fachleute geschult werden.

Auf alle weiteren Beispiele im Detail einzugehen, würden den Rahmen dieser Ausführungen sprengen – eines jedoch soll hier noch angeführt werden: Das Landwirtschaftsministerium hat seit 1993 in Zusammenarbeit mit der Wojewodschaft Posen dort ein Beratungszentrum für private Landwirte mit einer Laboreinrichtung und einem Maschinenring aufgebaut, das als vorbildlich in ganz Polen gilt. Alle genannten Projekte sind im übrigen auf eine mehrjährige Dauer ausgelegt und werden uns daher auch 1996 (wenn auch stark eingeschränkt) noch beschäftigen.

Zusammenarbeit mit Rußland

Die russischen Regionen, mit denen Niedersachsen partnerschaftlich verbunden ist, sind Omsk, Perm und Tjumen. Nachdem in allen drei Gebieten im vergangenen Jahr die Volksvertretungen neu gewählt wurden, suchen diese zunehmend Kontakte zum Niedersächsischen Landtag. Auf Einladung des Vorsitzenden der dortigen Gesetzgebenden Versammlung des Gebiets Perm, Herrn Professor Sapiro, hat sich – wie erwähnt – im April d.J. Landtagspräsident Milde mit weiteren Abgeordneten für einige Tage in Perm aufgehalten und sich bei dieser Gelegenheit von dem Erfolg der Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen überzeugen können.

Auch in diesem Fall kann hier keine ausführliche Darlegung der einzelnen niedersächsischen Aktivitäten in den genannten Regionen gegeben werden. Wer sich für eine Aufstellung der von 1992 bis 1994 durchgeführten Projekt des Landes mit MOE- und GUS- Staaten interessiert, kann eine solche Liste bei der Niedersächsischen Staatskanzlei im Referat 404 anfordern. Ähnlich wie in der Zusammenarbeit mit Polen sind auch hier nahezu alle Ressorts involviert; beispielhaft möchte ich den Aufbau einer landwirtschaftlichen Schule nach deutschem Muster durch Experten des Landwirtschaftsministeriums in Tjumen erwähnen. Das Gebiet Tjumen ist im übrigen aufgrund seiner großen Öl- und Gasvorräte eine Gegend, für die sich zahlreiche niedersächsische Firmen aus der Branche der Erdöl- und Erdgaszulieferindustrie interessieren. Daher fanden dort bereits unter der Leitung des Wirtschaftsministeriums und der Industrie- und Handelskammer mehrere Fachsymposien und Firmenpräsentationen statt. Doch auch das an Rohstoffen reiche Gebiet Perm, in dem wir überaus verlässliche Partner auf der Administrationsebene gefunden haben, ist für niedersächsische Firmen ein interessantes Gebiet. Neben dem Ziel, den russischen Partnerregionen bei dem schwierigen Umstrukturierungsprozeß von der Plan- zur sozialen Marktwirtschaft zu helfen, sind wir natürlich auch bestrebt, mit unserer Arbeit den Einstieg

niedersächsischer Unternehmen in die Märkte im Osten zu fördern. Das Engagement des Landes in Perm und Tjumen ist der Bundesregierung nicht nur bekannt, es wird von Botschafter Otto von der Gablentz in Moskau sogar als vorbildlich beurteilt.

Auswirkungen für das Land

Bei der regionalisierten Zusammenarbeit mit Polen und Rußland kann das Land glücklicherweise sowohl bei Schulungsmaßnahmen für die Verwaltung als auch bei der Fortbildung von Entscheidungsträgern aus der Wirtschaft auf angesehenen Einrichtungen in Niedersachsen zurückgreifen. Das hat zur Folge, daß manche Mark aus dem Etat der internationalen Zusammenarbeit (1995 voraussichtlich 4,4 Mio. DM) Einrichtungen und Kommunen im Lande zugute kommt.

Ich möchte an dieser Stelle besonders die Deutsche Management Akademie in Celle und die Ost-Akademie in Lüneburg hervorheben, die sich als zuverlässige Institutionen bei der Abwicklung von Programmen für die Partnerregionen erwiesen haben. Aber auch das Internationale Haus Sonnenberg im Harz, das Deutsche Institut für Föderalismusforschung in Hannover, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, die Hochschulen, die Messe AG, die Industrie- und Handelskammer und der Arbeitskreis Schule in Rhaderfehn übernehmen regelmäßig im Auftrag oder auf Bitten des Landes Aufgaben im Rahmen der vereinbarten Arbeitsprogramme. Dafür möchte ich an dieser Stelle diesen Einrichtungen herzlich danken.

Dieser Dank gilt auch den etwa 50 niedersächsischen Tschernobyl-Initiativen, die sich der Linderung des Leides in den von der Reaktorkatastrophe betroffenen Gebieten Weißrußlands, Rußlands und der Ukraine verschrieben haben. Seit 1993 werden diese Initiativen für die Durchführung von Kinderferienaufenthalten vom Land bezuschußt. Dadurch hat sich inzwischen eine Vielzahl von Direktkontakten insbesondere nach Weißrußland ergeben. Gerade in der Verbindung mit den medizinischen Aktivitäten der Tschernobyl-Stiftung unter Leitung von Frau Hiltrud Schröder ist die Förderung der Ausrichtung von Ferienaufenthalten für Kinder aus Weißrußland in Niedersachsen sinnvoll und wird daher auch in diesem Jahr mit Unterstützung der Kontaktstelle Belarus in Nienburg fortgesetzt. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Landesregierung bei ihrer Zusammenarbeit mit Polen gern auf die deutsch-polnischen Gesellschaften zurückgreift. Daher wurde im vergangenen Jahr die Bildung einer niedersächsischen Dachvereinigung dieser Gesellschaften, von denen es in keinem Bundesland mehr als in Niedersachsen gibt, nach Kräften gefördert.

Niedersachsen als Partner internationaler Zusammenarbeit

Das Land hat sich, wie dargestellt, im Bereich seiner Beziehungen zu Osteuropa und zu Rußland auf wenige Regionen beschränkt. Auf diese Weise erbringt das Engagement des Landes sichtbar bessere Ergebnisse als bei einer ungesteuerten Verteilung der geringer gewordenen Mittel auf mehr Länder und noch mehr Regionen. Angesichts der skizzierten Entwicklung der Finanzausstattung für die internationale Zusammenarbeit wird es in den nächsten Jahren schwer sein, den großen Erwartungen der polnischen und russischen Regionen an ihr Partnerland in jedem Fall zu entsprechen.

Mit Rat und Tat stehen wir darüber hinaus aber nach Kräften auch Regionen in anderen Teilen der Welt zur Verfügung, wenn dies gewünscht wird und wenn es uns politisch sinnvoll und finanziell machbar erscheint. Eine sich gerade abzeichnende künftige Aufgabe für das Land liegt z.B., um dies nur abschließend als Perspektive zu erwähnen, in Südafrika, wo sich die Regierung der Provinz Ostkap um niedersächsische Beratungsleistungen bemüht.

Grenzüberschreitender Föderalismus - am Beispiel der Entwicklungspolitik der Bundesländer

Prof. Dr. Klaus Otto Nass; Universität Hannover

1. Entwicklungspolitik im Geflecht diversifizierter internationaler Beziehungen
2. Motive und Gründe für Länder-Entwicklungspolitik
3. Entwicklungshilfe als Instrument deutscher Wirtschafts-, Regional- oder Parteipolitik sowie als Mittel für „Ideologie“-transfer
4. Politische und bürokratische Reibungsverluste - Koordinierungsprobleme
5. Völkerrechtliche Verantwortung des Bundes für Länderentwicklungsaktivitäten im Ausland
6. Verfassungsrechtliche Schranken für Entwicklungspolitik der Länder
7. Ergebnis

1. Entwicklungshilfe im Geflecht diversifizierter internationaler Beziehungen

Staatliche Entwicklungshilfe für andere Staaten ist Teil der auswärtigen Beziehungen. Deren Pflege ist Angelegenheit des Bundes (Art. 32 GG). Die Bundesregierung bedient sich dabei des Auswärtigen Dienstes als bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau, also fachlich vorgebildeter und außenpolitisch erfahrener Berufsbeamter. Das ermöglicht es, daß die Bundesrepublik Deutschland nach außen als souveräner Bundesstaat einheitlich und gestützt auf einen Apparat auftritt, der Kontinuität und Professionalität der Wahrung deutscher Interessen in der Welt gewährleistet.

Aber die internationalen Beziehungen der an die 200 Staaten mit mehreren tausend Völkern der Erde werden nur noch zum geringeren Teil von den Diplomaten der Außenministerien bestimmt. Die Mobilität der Menschen, der Touristen und der Flüchtlinge, der Wanderarbeiter, Händler und Produzenten ist kaum noch begrenzt. Die europäische, asiatische und die amerikanische Wirtschaft stehen in weltweiter Konkurrenz; multinationale Unternehmen sind in der ganzen Welt zuhause; internationale Organisationen sind auf fast allen Politikfeldern grenzüberschreitend tätig; Nichtregierungsorganisationen (NGO) entsenden Experten ins Ausland, namentlich für Projekte in Umwelt- und Naturschutz, in der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe; Stiftungen der politischen Parteien suchen und finden Betätigungsfelder in aller Welt und unterhalten eigene Büros in zahlreichen Hauptstädten; die Produkte grenzüberschreitender Informations- und Kommunikations-netze können selbst rigoros verschlossene Diktaturen nicht völlig aus ihrem Territorium verbannen.

Das alles und vieles mehr prägt die internationalen Beziehungen und damit auch die internationale, offizielle und private Entwicklungshilfe. Längst hatten die Kommunen mit Städte- und Gemeinde-partnerschaften ihren Platz in diesem Geflecht. Es war nur konsequent, daß schon 1962 die deutschen Ministerpräsidenten beschlossen, einen ländereigenen Anteil zur Entwicklungshilfe zu leisten.⁵⁰

⁵⁰ Beschluß der Ministerpräsidenten vom 10. Mai 1962, abgedruckt u.a. in: BMZ, Entwicklungspolitik Materialien Nr. 71, Oktober 1983, Der Beitrag der Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Entwicklungszusammenarbeit, Seite 45. Vgl. auch Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 1988, in: Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), Entwicklungszusammenarbeit der Länder, Berlin 1989.

2. Motive und Gründe für landeseigene Entwicklungspolitik

Zwei Motive bewegen die Bundesländer zu entwicklungspolitischem Engagement:

Die Absicht oder Hoffnung, mittels Entwicklungshilfe die Wirtschaft im eigenen (Bundes)Land zu fördern - sei es unmittelbar durch kostenlose oder verbilligte Lieferung von Konsum- oder Investitionsgütern (z.B. Lebensmittel oder Wasserpumpen in aride und semi-aride Zonen), sei es mittelbar durch die Aussicht darauf, daß mit der staatlichen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und durch den Aufbau der Wirtschaft des Entwicklungslandes schrittweise ständige Wirtschafts- und Handelsbeziehungen entstehen werden.

Ein zweites Motiv ist teils politischer, teils ethischer Natur. Natürlich gibt es Landespolitiker, die sich ausschließlich von ihrem eigenen Verständnis der Interessen ihres Landes, ihres Wahlkreises oder ihrer Wähler leiten lassen. Aber ein moralischer Impuls, zu den großen Problemen unseres Zeitalters - und dazu gehört das Nord-Süd-Gefälle - mit den beschränkten Kräften eines Bundeslandes beizutragen, sollte weder den Landesministern noch den zuständigen Fachbeamten von vornherein abgesprochen werden. Gäbe es ihn nicht, bestünde er also nur auf Bundes- und Gemeindeebene, so wäre dies gewiß Anlaß zu Kritik. Aber es gibt dieses zweite Motiv neben den Eigeninteressen in den meisten, wenn nicht in allen Landesregierungen und es kann ausschlaggebend für humanitäre und Entwicklungsprojekte sein.

Es gibt auch gute Gründe, die ein entwicklungspolitisches Engagement der Bundesländer nicht nur aus deren Interessenlage oder aus moralischen Motiven verständlich machen, sondern solche weltweite Aktivität auch von der Sache selbst her rechtfertigen. Nur die Bundesländer verfügen erstens über wissenschaftliche und berufliche Bildungseinrichtungen und können daher beim Aufbau oder Ausbau beruflicher Bildung in den Ländern der sogenannten dritten und ehemaligen zweiten Welt sachverständig helfen. In diesen Staaten fehlen meist nicht Akademiker, sondern Handwerker und Facharbeiter - eine berufliche Mittelschicht, die sich nicht aus dem Boden stampfen, sondern nur über Jahrzehnte heranbilden läßt. Freilich muß das nicht unbedingt im landespolitischen Alleingang unternommen werden, sondern wird auch - möglicherweise sogar erfolgversprechender - durch Beteiligung eines Landes oder mehrerer Länder an Vorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammen-arbeit (GTZ) oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als den wichtigsten Entwicklungshilfeinstanzen des Bundes abgewickelt. Durchführende Stellen sind oft landeseigene Behörden oder mittelbare Landesverwaltung, Universitäten, Fachhochschulen, Berufsschulen, Kammern oder Innungen.

Ein zweiter Grund für eine positive Beurteilung entwicklungspolitischen Engagements der Bundesländer besteht darin, daß Länder leichter als der Bund Begegnungen zwischen den Menschen organisieren können - wie sie ja auch bei internationalen Gemeinde- oder Schulpartnerschaften notwendig sind, wenn die mit viel Idealismus geknüpfte Beziehung nicht recht bald im Sande verlaufen soll. Aber die weiten Entfernungen von Kontinent zu Kontinent, selbst von Deutschland bis Rußland, erschweren solche persönlichen menschlichen Kontakte. Auch ist die Bevölkerung der deutschen Flächenländer zu groß als daß sich Partnerschaften zu bestimmten Entwicklungsländern im ganzen Lande verwurzeln ließen. Für viel Hin- und Herreisen fehlt das Geld.

Für eigene Landesaktivitäten spricht drittens, daß die Finanzmittel eines Landeshaushalts für Entwicklungshilfe knapper als die des Bundeshaushalts, aber auch die größerer NGO sind. Die Begrenztheit der Mittel zwingt die Landesregierungen zu kleinen Projekten, während der Acht-Milliardenhaushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit ohne größere Projekte schon verwaltungsmäßig gar nicht ausgenutzt werden könnte. Kleine Projekte haben den doppelten Vorteil, in der Regel den Menschen unmittelbar zugute zu kommen und im Falle des Scheiterns oder eines Mißerfolges seltener irreparable Schäden zu hinterlassen, wie etwa ein mißglückter Staudamm nach Umsiedlung der Bevölkerung ganzer Dörfer.

Allerdings haben kleine Projekte zunächst nur einen lokalen Effekt, ändern an der strukturellen Misere des Entwicklungslandes unmittelbar nichts; sie können aber zu einer überregionalen dauerhaften Entwicklung („sustainable development“) und zu einer „Strukturanpassung“ im Zusammenhang mit anderen kleinen Vorhaben bzw. als Vorbild für politische Entscheidungen des Entwicklungslandes beitragen.

„Entwicklung“ vollzieht sich durch Aufbau von Infrastruktur, wie Straßen, Bahnen, Schulen und Krankenhäusern, in Landwirtschaft, Industrie, Banken und anderen Dienstleistungsbetrieben. „Entwicklung“ hängt aber auch unlöslich zusammen mit der Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, namentlich mit der Eigentumsгарantie und anderen Grundrechten oder institutionellen Garantien, mit dem privaten oder öffentlichen System sozialer Sicherung, der Effizienz der Staatsverwaltung und der Stabilität des Rechtswesens.

Auf den meisten dieser Felder entwicklungspolitischer Möglichkeiten haben die Bundesländer in den letzten Jahrzehnten viel und auch viel Gutes geleistet. Eine Übersicht über diese und andere Aktivitäten der Bundesländer im Ausland würde diesen Beitrag sprengen. Das Deutsche Institut für Föderalismusforschung e.V. in Hannover versucht zur Zeit in einem Forschungsprojekt eine Datenbank dieser Außenbeziehungen und Außenpolitiken von Bundesländern zu erstellen. Die Leistung der Länder, die mehr und mehr auch von der Bundesregierung anerkannt wird, ist umso bemerkenswerter als sich aus der Natur der Sache Probleme ergeben, die im folgenden kurz dargestellt werden sollen.

3. Entwicklungshilfe als Instrument deutscher Wirtschafts-, Regional- oder Parteipolitik sowie als Mittel für Ideologietransfer

Entwicklungshilfe unterscheidet sich in Motivation und Zweckrichtung von anderen Formen internationaler Zusammenarbeit. Normalerweise verfolgt jeder der beiden oder mehreren internationalen Partner gegenüber den anderen Partnern eigene Interessen und sucht auf dem Verhandlungswege durch „do ut des“ nach einvernehmlichen Lösungen. Bei der Entwicklungshilfe steht das „do“ des Gebers im Vordergrund. Die Gegenleistung des Entwicklungslandes besteht in erster Linie in dessen aktiver Mitwirkung am Entwicklungsprojekt, die schon deshalb immer nötig, wenn auch häufig zu vermissen ist, weil reine Geschenke weder geschätzt werden noch die Freundschaft fördern. Sie sind auch nur selten ein Anreiz zu nachfolgender eigener Aktivität des Beschenkten.

Natürlich verbergen sich in manchem Entwicklungshilfeprojekt oft auch massive Eigeninteressen der gebenden Organisation oder des gebenden Staates. Dagegen ist nichts einzuwenden, soweit die Bedürfnisse des Entwicklungslandes selbst nicht hinter der offenen oder versteckten Wahrnehmung eigener Interessen des gebenden Staats zurücktreten und nicht von ihnen geschädigt werden.

Weder Bund noch Länder sind gehindert, Warenlieferungen für Entwicklungsländer, seien es U-Bahn-Waggons für China oder Handpumpen für Afrika, bei der im eigenen Lande angesiedelten Industrie zu bestellen. Entwicklungshilfemittel werden aber zweckgerecht im engeren Sinne nur für das günstigste Angebot ausgegeben, das ein nationales, aber auch ein auswärtiges sein kann. Liegt das Bundes- oder Landeseigene Angebot über dem des billigsten (auswärtigen) Konkurrenten, dann ist der Zuschlag für das deutsche Angebot zugleich auch deutsche Industrie- oder Regionalpolitik, und zwar finanziert aus dem Haushalt für Entwicklungshilfe.

Solcher kaschierter Eigennutz verbirgt sich in aller Welt hinter mancher entwicklungspolitischen oder humanitären Hilfsaktion. Hauptbeispiel: kostenlose oder verbilligte Getreidelieferungen an Entwicklungsländer aus europäischen oder amerikanischen Überschußgebieten, ohne daß eine akute Naturkatastrophe im Empfängerland vorliegt. Aber es entsteht doch eine institutionelle Hemmschwelle, wenn eine nur für Entwicklungspolitik zuständige Stelle, wie das BMZ die innen- und außenpolitischen Interessen abwägt, statt

daß ein von Hause aus nur für das eigene Bundesland und dessen Einrichtungen und Wohlergehen verantwortlicher Landesminister sich ausnahmsweise oder nebenher auf das Feld der Außenpolitik begibt.

Allerdings gilt es hier zu unterscheiden: Näher an den „normalen“ nicht auslandsbezogenen Regierungsaufgaben liegen nämlich Maßnahmen, die im Inland, im Bundesland selbst, durchgeführt werden können und die nicht gezielt nur bestimmten Entwicklungsländern zugute kommen sollen. Als Beispiel seien erwähnt:

- Errichtung und Betrieb von Studienkollegs, die ausländischen Studenten den Zugang zu deutschen Hochschulen ermöglichen,
- Reservierung von Studienplätzen für Ausländer, namentlich in numerus clausus Fächern,
- Vergabe von Stipendien,
- Förderung von Fach- und Führungskräften durch Vermittlung von Praktika in Wirtschaft und Verwaltung
- oder Förderung anwendungsbezogener Forschungsvorhaben, deren Ergebnisse in Entwicklungsländern nutzbar gemacht werden könnten.

In diesen und anderen Aktionen im Inland, aber auch zugunsten des Auslandes können Eigen- und Fremdinteressen oft zu einem harmonischen Einklang kommen. Auch sind solche Aktionen, die einen Know-how-Transfer von Nord nach Süd, von West nach Ost erleichtern, wichtiger als Kapital-transfer in die Entwicklungsländer. Freilich bergen alle Langzeitaufenthalte junger Ausländer, namentlich von Studenten in Deutschland, die Gefahr, daß deren Aus- oder Weiterbildung ihren Heimatländern gar nicht zugutekommt, da viele Teilnehmer nach bestandenen Abschlußexamen nicht mehr nach Hause zurückkehren wollen oder können. Immerhin, hier liegt ein weites Feld bundeseigener kultur- und ausbildungspolitischer Aktivitäten.

„Entwicklungshilfe“, die über die Förderung deutscher NGO's oder anderer inländischer Institutionen gewährt wird, läuft aber Gefahr, als Etikette für innenpolitische, ja letztlich parteipolitische Zwecke zu dienen. Nun hängen Welt-Entwicklung und unser eigenes Verhältnis z.B. zu den externen (Umwelt) Effekten unserer industriellen Produktion, eng zusammen. Umweltbewußtsein bei uns zu wecken oder zu entwickeln, ist daher sicher gut, sollte dann aber auch so bezeichnet werden. Landesförderung von einheimischen Dritte Welt- oder anderen Basisgruppen kann dazu beitragen, daß die Entwicklungspolitik von einer breiteren Öffentlichkeit getragen wird,⁵¹ sie kann aber auch dazu führen, daß die geförderte Institution oder Gruppe sich endlich einen eigenen hauptamtlichen Geschäftsführer leisten kann. Solche Verwendung von Haushaltsmitteln sollte im Haushalt als „Förderung der betreffenden Gruppen oder Vereine“ klar bezeichnet werden. Mindestens haushaltsrechtlich kann sie als Entwicklungshilfe nicht eingeordnet werden.

Denn wie sich aus dem eher akzessorischen Charakter entwicklungspolitischer Aktivitäten im Verhältnis zu den originären Aufgaben eines Bundeslandes ergibt, ist Länderentwicklungspolitik von Hause aus zunächst einmal in internationaler oder interkultureller Hinsicht weniger professionell als die eines seit Jahrzehnten dafür ausschließlich zuständigen Ministeriums oder einer erfahrenen NGO. Das muß nicht unbedingt von Nachteil für die Entwicklungsarbeit sein. Im Gegenteil, Aufgeschlossenheit für und Neugier auf die jeweilige besondere Lage und die speziellen Bedürfnisse eines Entwicklungslandes entstehen leichter aus Unbefangenheit als aus eingefahrener büro-kratischer Routine. Aber häufiger als über Unbefangenheit verfügen wir Menschen über Vorurteile oder glauben uns im Besitz von Werten, die wir für universell halten oder die vielleicht auch universell sein sollten (wie Demokratie, Gleichheit von Mann und Frau, andere Menschenrechte). Aber Entwicklungshilfe als Instrument des Exportes europäischer Grundwerte bzw. europäischer Interpretationen von Werten, die verschiedene Kulturen unterschiedlich interpretieren, in die außereuropäische Welt ist eine

⁵¹ Vgl. z.B. Freie Hansestadt Bremen, Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit, Netzwerke und lokale Initiativen für globalen Wandel - Bremens Partner für Entwicklung im Norden und Süden. o.J. (1995).

problematische Sache und entartet leicht in einen Ideologie-transfer. Das Problem entsteht daraus, daß der Transport von Werten in eine Kultur, der diese Werte fremd sind oder in der diese Werte jedenfalls einen anderen Rang oder Inhalt haben als in dem Werte- oder Ideologieexportland oder auch nur bei der Regierung des Exportlandes, Konflikte schafft, die man selten voraussieht.

Ganz ohne „Ideologie“transfer geht Entwicklungshilfe aber wiederum auch nicht, weil die Hilfe nur hilft, wenn die Rahmenbedingungen im Entwicklungsland so sind, daß die Maßnahme den gewünschten Entwicklungseffekt haben kann. Wenn klar ist, daß gelieferte Waren nach der Über-gabe für andere persönliche Zwecke verwendet werden oder daß das gewährte Darlehen letztlich nur dem Militärhaushalt des Entwicklungslandes direkt oder indirekt zugute kommt, oder daß künstlich niedrig festgesetzte staatliche Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte den Bauern jeden Anreiz nehmen, über den eigenen Bedarf hinaus für den Markt, wie im Entwicklungsprojekt vorgesehen, zu produzieren, so bleibt eigentlich nur, die Hilfe von einer Verbesserung der Rahmen-bedingungen abhängig zu machen oder sie ganz zu verweigern. Das setzt intime Landeskenntnisse und Erfahrungen mit solchen Hilfsmaßnahmen voraus, die in Landesregierungen nicht sehr verbreitet sind.

4. Politische und bürokratische Reibungsverluste - Koordinierungsprobleme

In der Bundesregierung ist die Zuständigkeit für Entwicklungshilfe in all ihren Facetten in einem Ministerium gebündelt, dem Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Länderentwicklungsministerien kann es schon wegen der vergleichsweise geringen Haushaltsansätze nicht geben; es lohnt sich nicht, sie einzurichten. Infolgedessen kann sich jeder Landesminister in seinem Ressort auch für Entwicklungszusammenarbeit mit der dritten Welt zuständig fühlen: Der Wirtschaftsminister für die Wirtschaft, der Verkehrsminister für Straßenbau und -unterhaltung, der Wissenschaftsminister für die Zusammenarbeit der Universitäten, Fachbereiche oder Hochschulinstitute, der Kultusminister für die berufliche Bildung, der Landwirtschaftsminister für das ländliche Genossenschaftswesen, der Innenminister für den Aufbau der Verwaltung oder Ausbildung von Polizisten, der Sozialminister für medizinische und humanitäre Hilfe usw..

Innerhalb einer Landesregierung wirft daher die Koordinierung entwicklungspolitischer Engagements und Aktivitäten mehr Probleme auf als in der Bundesregierung. Gewiß versuchen die meisten Landesregierungen die Auslandsbeziehungen und namentlich Entwicklungsprojekte der Ressorts - meist in der Staatskanzlei - zu koordinieren, die ja ohnehin für die Ressort-koordinierung im Namen des Ministerpräsidenten zuständig ist. Bestimmungen der Landesver-fassung oder der Geschäftsordnung der Landesregierung, die z.B. die Außenvertretung des Landes ausdrücklich dem Ministerpräsidenten vorbehalten, können sich aber als zu schwach gegenüber der Eigenständigkeit der Ministerien erweisen. Im übrigen sind Vorbereitung, Implementierung und Evaluierung von Entwicklungs- oder Nothilfeprojekten im Ausland mit so viel Detailarbeit verbunden, daß eine koordinierende Stelle - welche es auch sei - nur in seltenen Fällen und beschränktem Umfang in die laufende Verwaltung eingreifen könnte.

Gewiß, entscheidende Weichen stellt der Landeshaushalt. Er kann die Koordinierung dadurch erleichtern, daß er die Entwicklungs- und Nothilfemittel in einem für die ganze Landesregierung einheitlichen Haushaltsposten für internationale oder entwicklungspolitische Zusammenarbeit bei der Staatskanzlei oder einem anderen für die Koordinierung zuständigen Ministerium ausweist. Aber selbst dann können andere Haushaltsposten verdeckt oder offen weitere Mittel enthalten (z.B. für die Hochschulzusammenarbeit). Außerdem verfügt jedes Ministerium über einen Posten für Reisekosten, ohne daß die Reiseziele auf das Inland beschränkt wären. Und schließlich können die fachlich zuständigen Ministerien Fakten schaffen, die es dem koordinierenden Ressort praktisch unmöglich machen, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu sperren.

Es würde ein bezeichnendes Licht auf die (parteipolitische) Homogenität bzw. Heterogenität einer Landesregierung, wenn z.B. zwei Delegationen aus zwei Ministerien desselben Landes sich zufällig im selben Flugzeug zum selben Ziel befänden, sich beide bei einer deutschen Botschaft angemeldet oder beide nicht angemeldet hätten oder eine ja und die andere nein und unter Umständen zu demselben Gesprächspartner wollten. Der ministerielle politisch bürokratische Wettlauf, der zu dieser Situation geführt hätte, würde möglicherweise im Flugzeug und im Gastland fortgesetzt: die Delegationen ignorierten sich. Vielleicht trafen sie sich ja auch gar nicht im Flugzeug, sondern erst im Vorzimmer eines asiatischen, südamerikanischen oder afrikanischen Ministers des Gastlandes, der aus Höflichkeit oder Unkenntnis der Zusammenhänge erst der einen und dann der anderen Delegation die erbetene Rücksprache gewährte.

Entwicklungspolitik, wenn sie mehr sein will als eine kurzfristige Katastrophenhilfe, erfordert einen langen Atem. Schon die Suche nach geeigneten Formen der Zusammenarbeit, die Verhandlung über dem Gastland dienliche Projekte, die nicht direkt der Regierung, sondern der Bevölkerung zugute kommen sollen, kostet Monate, oft Jahre. Allgemeine Absichtserklärungen lassen sich relativ schnell entwerfen und es macht sich immer gut, wenn ein Politikerbesuch im Ausland mit der Unterzeichnung eines Schriftstückes abgeschlossen oder gar „gekrönt“ werden kann. Partner auf der ausländischen Seite sind dann oft nicht Vertreter regionaler Stellen, sondern auch Mitglieder der Staatsregierung, deren protokollarischer Rang jedenfalls selten niedriger als der der deutschen Landesvertreter ist.

Solche Zeremonien - wenn sie überhaupt nötig, weil vom Gastland gewünscht, sind - sollten aber nicht am Ende, sondern am Anfang einer internationalen Zusammenarbeit stehen, d.h. die Arbeit an der Realisierung der vereinbarten Maßnahmen beginnt erst danach. In der Regel sind die zuständigen deutschen Landesbeamten zwar in den Fachfragen, nicht aber im internationalen Verkehr erfahren. Ihr berufliches Weiterkommen hängt nicht in erster Linie von der Tätigkeit für die „dritte Welt“, sondern von Vorgängen ab, die unmittelbar das eigene Land betreffen. Schon die räumliche Entfernung zwischen „gebendem“ Land und „nehmendem“ Staat schwächt den bürokratischen Druck, der den Fortschritt eines „Vorganges“ befördert und der verhindert, daß eine Akte auf „Wiedervorlage“ gelegt und schließlich einfach vergessen oder endgültig weggelegt wird. Eigentlich immer entstehen unvorhergesehene Probleme im Entwicklungshilfeprojekt und eigentlich immer gibt es andere dringendere Sachen zu regeln als ausgerechnet den Fortgang eines schon halb vergessenen Vorhabens auf einem anderen Kontinent.

Dieser bürokratische Reibungsverlust kann für den Beamten zur politischen Pflicht werden, wenn - ein normaler demokratischer Vorgang - der Minister wechselt, nicht mehr derjenige ist, der das Dokument seinerzeit unterschrieben hat. Der neue Amtsinhaber fühlt sich an das Engagement seines Vorgängers möglicherweise politisch nicht gebunden und vertritt vielleicht die Auffassung, daß eine Rechtspflicht des Landes zur Durchführung ohnehin nicht besteht. Allenfalls - so könnte es gehen - reist er nun seinerseits zum selben Ziel, wo er möglicherweise ebenfalls einen anderen Gesprächspartner als sein Vorgänger trifft.

Entwicklungshilfe ist keine Pflichtaufgabe eines Landes. Sie ist ein gewisser Luxus, von dem nicht einmal sicher ist, daß die Rechnungshöfe ihn gutheißen und daß die Wähler sich von ihm beeindrucken lassen. Vielleicht schadet die Finanzierung solcher Projekte der Reputation mehr als die Berichte über eine Ministerreise ins Entwicklungsland an Prestigegewinn eingebracht haben. Jedenfalls besteht kaum die Gefahr, daß deutsche Wähler ihren Abgeordneten vorhalten werden, Entwicklungshilfeprojekte seien zwar vereinbart worden, dann aber ohne ersichtlichen Grund im Sande verlaufen oder in der Flut innenpolitischer Tagesereignisse untergegangen. Vielmehr lautet das Argument meist: bei uns ist genug Elend, „charity begins at home“. Es wäre interessant, einmal alle Engagements zusammenzustellen, die Landesregierungen im Ausland eingegangen sind, und zu ermitteln, welche Zusagen gehalten und welche Hoffnungen geweckt und erfüllt wurden und welche nicht.

Solcherlei bewußt in Kauf genommene oder jedenfalls bei uns kaum registrierte Pannen wären ja weniger bedauerlich und schädlich, wenn sie ein interner Vorgang in dem betreffenden Bundesland wären und blieben. Das sind sie aber nicht. Vielmehr registriert der ausländische Verhandlungs-partner durchaus, daß ein Versprechen - als wie verbindlich oder unverbindlich es auch immer anzusehen war - nicht eingehalten wurde. Vertrauen wurde enttäuscht.

Das sind Vorgänge, die auch in Bonn gelegentlich vorkommen mögen, eigentlich in der Bundes-regierung aber nicht vorkommen können. Denn über die rechtliche Verbindlichkeit internationaler vertraglicher Verpflichtungen gibt es keine Zweifel. Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Angelegenheit des Bundes und nicht der Länder. Was letzteren rechtlich vielleicht möglich ist, ist dem Bund von Verfassung wegen versagt: sich aus seiner Verantwortung einfach zu verabschieden. Jede Bundesregierung wird das auch im Völkerrecht geltende Gebot „pacta sunt servanda“ respektieren, d.h. ohne völkerrechtlich zulässigen Grund eingegangene Verpflichtungen nicht vernachlässigen. Politische Gründe, mit einer Regierung nicht mehr zusammenzuarbeiten, haben meines Wissens keine Bundesregierung davon abgehalten, früher vereinbarte Entwicklungs-hilfeprojekte vertragsgemäß durchzuführen. Auch in Bonn werden Gelder nicht abgerufen, bleiben Vorhaben unausgeführt. Das hat dann aber in der Regel einen Grund in der Sache selbst. Ein neuer Entwicklungsminister kann nicht einfach sagen: was mein Vorgänger vereinbart hat, das sehe ich ganz anders, und Weisung geben, ein Engagement der Bundesregierung nicht mehr zu erfüllen. Der Regierungsapparat in Bonn und die betroffene deutsche diplomatische Vertretung würden verhindern, daß eine Vereinbarung sang- und klanglos zu den Akten gelegt wird.

Damit entsteht die Frage, ob und inwieweit die Bundesregierung den Ländern behilflich sein oder deren entwicklungspolitische Aktivität koordinieren oder gar beaufsichtigen kann. Die deutschen Botschaften in den Hauptstädten der Entwicklungsländer, die die Bundesrepublik Deutschland samt ihren Ländern vertreten, sind zur Kooperation mit legalen Außenaktivitäten der Landesregierungen verpflichtet und auch bereit, wenn sie von den Ländern angesprochen werden. Zwei- oder dreimal jährlich tagt beim BMZ ein Ausschuß aus Vertretern der Bundesländer, der der Koordinierung dienen soll und bis zu einem gewissen Grade auch der Koordinierung dient. Jede Landesregierung hat aber ihre eigenen Vorstellungen, die Bundesregierung, BMZ, AA und andere Ressorts auch und die NGO entwickeln selbständige Strategien; Entstehen und Fortgang aller Projekte zentral zu verfolgen ist ausgeschlossen, würde eine Dauerkonferenz erfordern.

Außerhalb dieser Sitzungen werden AA und BMZ nur sporadisch informiert. Weisungsberechtigt, wie in der Auftragsverwaltung, ist die Bundesregierung nicht. In Angelegenheiten des Personen-schutzes hat sie ein gewisses Vorrecht im Verkehr mit dem Ausland. Die Reisen von Minister-präsidenten bleiben so dem AA selten verborgen. Aber wer alles sonst in offizieller Mission in der Welt herumreist, darüber führt niemand zuverlässig Buch.

Nun ist ja auch die Trennung zwischen privaten und dienstlichen Reisen schwer. Oft reisen Parteivorsitzende, die gleichzeitig ein Regierungsamt bekleiden, ins Ausland. Geht das das AA etwas an? Rechtlich nicht, politisch ja. Denn die Zerlegung einer Person in verschiedene Funktionen ist willkürlich und oft gekünstelt. Vor allem wird sie aber im Ausland selten verstanden. Wir denken nur zu leicht, der föderale Aufbau unseres Staates sei weltweit bekannt. Davon kann keine Rede sein. Was wissen wir denn normalerweise von den Kompetenzen eines nordamerikanischen Gouverneurs? Erst recht Entwicklungsländer wissen oft nicht, wen sie empfangen, wenn beispielsweise ein deutscher Innenminister sich ansagt. Wäre es verwunderlich, wenn der Staatschef eines fernen Landes nacheinander drei deutsche Innenminister empfangen hätte und daraufhin dem vierten, der sich meldet, eine Begegnung verweigert? Es würde dann einiger diplomatischer Auf-klärung bedürfen, deutlich zu machen, wenn der vierte der deutsche Innenminister, nämlich der Bundesinnenminister, wäre.

5. Völkerrechtliche Verantwortung des Bundes

Solche Situationen schaden dem deutschen Ansehen. Völkerrechtlich ist der Bund für die Länderaktivitäten und -unterlassungen im Ausland verantwortlich. Rechtswidriges Verhalten des Vertreters eines Bundeslandes muß sich der Bund zurechnen lassen, sofern der Beamte oder Minister in amtlicher Eigenschaft, d.h. nicht erkennbar privat gehandelt hat. Völkerrechtsverletzungen sind bei humanitären Aktionen der Katastrophenhilfe oder der Hilfe für die Zivilbevölkerung in Bürger-kriegen denkbar. Mindestens liegt es nahe, daß die Regierung des Staates im Bürgerkrieg eine solche Verletzung behauptet und die Bundesregierung für das angeblich rechtswidrige Verhalten des Bundeslandes bzw. dessen Vertreters in Anspruch nimmt, wenn z.B. die humanitäre Hilfe eines Bundeslandes der Zivilbevölkerung in Gebieten zugutekommt, die von Aufständischen beherrscht und von ihnen als „befreite Gebiete“ bezeichnet werden.

Dabei können auch Handlungen einer NGO dem Lande zugerechnet werden, sofern die NGO im Namen und mit Mitteln des Landes nach außen aufgetreten ist. Zwar ist es Landesregierungen unbenommen, NGO's zu unterstützen, die ihrerseits im Entwicklungsland im eigenen Namen und in eigener Verantwortung bestimmte Aktivitäten ausüben, zu denen dem Land selbst Erfahrungen und Apparat fehlen. Wenn das Land der Deutschen Welt-Hungerhilfe oder dem Deutschen Roten Kreuz eine zweckfreie Spende macht, liegt die Verantwortung für deren Verwendung allein bei der geförderten Organisation. Wenn das Land damit aber bestimmte Projektauflagen verbindet, dann nähert sich solche institutionelle Unterstützung bereits wieder eigener Landespolitik. Wenn eine Landesregierung eine NGO beauftragt, in Kuba ein Krankenhaus oder eine Schule zu bauen, dann ist das Landespolitik, die in diesem Falle der Politik der Bundesregierung äußerlich zuwiderlaufen mag. Das schließt aber nicht aus, daß die Aktion dennoch im wohlverstandenen deutschen Interesse liegt oder sogar von der Bundesregierung stillschweigend begrüßt wird. Landespolitik ist Landespolitik auch dann, wenn sie sich einer privaten Organisation bedient. Für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Landes und damit der Bundesrepublik Deutschland kommt es freilich darauf an, ob die NGO im Auftrag oder mit Duldung des Bundeslandes erkennbar in dessen Namen auftritt.

Einer generellen Beurteilung entziehen sich die gar nicht so seltenen Fälle, daß Privatpersonen, z. B. Ehefrauen der Ministerpräsidenten oder Hochschullehrer, im Entwicklungsland als Vertreter einer Landesregierung auftreten oder gar nur - unbeabsichtigt - den Anschein erwecken als seien sie bevollmächtigt, für das Land zu handeln. In diesen Fällen kann ebenfalls eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Bundes entstehen, wenn das Land die Privatperson tatsächlich beauftragt (selbst wenn die Person über diesen Auftrag hinausging) oder das öffentliche Auftreten der Person im Namen des Landes geduldet hatte.

6. Verfassungsrechtliche Schranken der Länderentwicklungspolitik

Staatsrechtlich ist die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ allein dem Bund vorbehalten, außer in Angelegenheiten, für die die Länder im Innern zuständig sind. Interpretiert man Art. 32 I GG so, daß er nur für völkerrechtsförmliche Akte gilt, also nicht für Akte reiner Außenpolitik, nicht für Meinungsäußerungen deutscher Politiker im Ausland, nicht für privat-rechtliche Rechtsgeschäfte, nicht für öffentlichrechtliche Rechtsgeschäfte nicht völkerrechtsfähiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Gemeinden, Universitäten), dann wären alle politischen humanitären Aktivitäten der Bundesländer unterhalb der Schwelle förmlicher Rechtsakte verfassungsrechtlich zulässig.

Aber wie stünde es mit Verträgen und Vereinbarungen aller Art? Wenn die Bundesregierung sie ausdrücklich genehmigt, sind sie auf den Gebieten gültig, auf denen die Länder ausschließlich für die Gesetzgebung zuständig sind. Wenn die Länder indessen nicht ausschließlich für die Gesetzgebung zuständig sind oder wenn die Zustimmung der Bundesregierung nicht eingeholt und folglich auch nicht ausdrücklich erteilt wurde, die

Bundesregierung aber auch nicht (z.B. durch den zuständigen deutschen Botschafter im Vertragsland) ausdrücklich Bedenken erhoben hat, ist m.E. folgendes zu bedenken:

In aller Regel sind die „Vereinbarungen“, „Absichtserklärungen“, „Memoranden“, „Protokolle“ u.ä., die die Länder im Ausland oder mit einem ausländischen Partner gemeinsam unterzeichnen, gar nicht rechtlich zu verstehen, sondern ausschließlich politisch gemeint. Sollte aber eine rechtliche Verbindlichkeit vereinbart worden sein, so ist der Text nicht von vornherein ungültig. Vielmehr ist der Bundesregierung diese Praxis der Länderentwicklungspolitik seit Jahrzehnten bekannt, sie hat sie seit Jahrzehnten so hingenommen. Darin liegt die stillschweigende bzw. konkludente Zustimmung zum Vertragsschluß der Länder bzw. eine Delegation von Bundeskompetenzen in dem Maße wie die Länder überhaupt rechtlich verbindliche Akte vereinbaren - vorausgesetzt allerdings, die Länder beachten den Grundsatz der Bundestreue. Ihm zufolge sind sie verpflichtet, ihre Außenbeziehungen so zu organisieren, daß die Bundesregierung mindestens in den Fällen, die von der bisherigen allgemein üblichen Praxis bzw. von der der Bundesrepublik bekannten Politik des betreffenden Landes abweichen, rechtzeitig informiert wird.

Man kann Art. 32 GG andererseits auch so interpretieren, daß er nicht nur rechtliche, sondern auch politische Außenaktivitäten dem Bund vorbehält. Dafür sprechen die allgemeinen Begriffe „Pflege“ und „Beziehungen“. Aber diese weite und m.E. zutreffende Auslegung der Verfassung führt zum gleichen Ergebnis: Eine Zuständigkeit der Länder aus der Natur der Sache kann zwar für gemeinsame Projekte eines Bundeslandes mit dem Nachbarn einer Grenzregion angenommen werden, nicht aber für Hilfsaktionen in Afrika oder Sibirien. Diese Konstruktion führt also für die rechtliche Einordnung von Länderentwicklungspolitik nicht weiter. Ohne ausdrückliche oder still-schweigende Delegation von Bundeskompetenzen wären außenpolitische Aktivitäten der Bundesländer außerhalb ihrer eigenen Gesetzgebungskompetenz nicht verfassungskonform. Fast schon gewohnheitsrechtlich hat aber der Bund Teile seiner Kompetenz auf die Länder delegiert.⁵² Die über Jahrzehnte reichende Übung der Bundesländer ist für die allmähliche Entstehung eines Verfassungs-gewohnheitsrechts dauerhaft und kontinuierlich genug. Die Bundesländer haben sich dabei immer im Einklang mit der Verfassung gefühlt. Darin hat sie die Bundesregierung durch Duldung, Schweigen oder durch Mitwirkung bestärkt. Entwicklungspolitische Länderaktivitäten verstoßen daher im bisher üblichen Rahmen per se nicht gegen deutsches Verfassungsrecht.

Die potentielle völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesregierung für die den Bundesländern zuzurechnenden entwicklungspolitischen Handlungen sowie der relativ weite verfassungsrechtliche Spielraum, den die Länder fast gewohnheitsrechtlich für sich in Anspruch nehmen, machen es erforderlich, daß die Länder den Grundsatz der Bundestreue streng respektieren. Kritische Äußerungen gegenüber der Bundesregierung im Ausland, Unterstützung von Regierungen, mit denen die Bundesregierung diplomatische Beziehungen nicht unterhält, Zusammenarbeit mit Auf-ständischen, aber auch plötzlicher, nicht begründeter Abbruch einmal begonnener Entwicklungs-projekte - all dies und vieles mehr ist von der konkludenten Genehmigung und der allmählich sich entwickelnder gewohnheitsrechtlichen Zulässigkeit nicht erfaßt.

Die verfassungsrechtliche Schranke für Länderaktivitäten im Ausland und die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesregierung für solche Aktivität würden die Bundesregierung zu einer erheblich stärkeren Koordinierung von Landesaktivitäten im Ausland berechtigen als sie zur Zeit offenbar politisch gewollt oder durchsetzbar und administrativ realisierbar ist.

⁵² So auch Wilhelm Grewe, Auswärtige Gewalt, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, Heidelberg 1988, Seite 921 ff (961 f).

7. Ergebnis

Zusammengefaßt ergibt sich: Das entwicklungspolitische Engagement der Bundesländer kann das deutsche entwicklungspolitische Angebot bereichern und stärken, wenn eine ausreichende Abstimmung zwischen Bund und Ländern stattfindet. Manche Länder legen die ihnen obliegende Bundestreue sehr weit aus und der Bund aus politischen Gründen dann auch. So ist es bisher zu größeren Konflikten zwischen dem Bund und einem Land nicht gekommen. Die bisherige Übung einer in ihren Grenzen nicht eindeutigen nahezu gewohnheitsrechtlichen Duldung der sich vom Alleinvertretungsrecht des Bundes immer weiter fortentwickelnden Praxis wirft indessen die Frage auf, ob eine Bund-Länder Vereinbarung nach dem Vorbild des Lindauer Abkommens⁵³ für Klarheit sorgen könnte.

Da die Expansionstendenzen der Länder deutlicher sind als der Koordinierungswille des Bundes, muß bezweifelt werden, daß ein zusätzlicher Text des materiellen Verfassungsrechts solche Erwartungen erfüllen würde. Eher ist anzunehmen, wie die Erfahrung der Bund-Länder-Verhandlungen bei der Aushandlung und der Ratifizierungsdebatte des Maastricht-Vertrages lehrt (man lese bitte den daraus entstandenen neuen Artikel 23 des GG), daß ein solcher Text weniger praktikabel wäre als es die strikte Respektierung bzw. Durchsetzung der geltenden Regeln, insbesondere des Grundsatzes der Bundestreue, sein könnte.

⁵³ Lindauer Abkommen gemäß Niederschrift vom 14.11.1957, abgedruckt mit anderen Materialien z.B. bei Bernhard Hartung, Die Praxis des Lindauer Abkommen, Köln u.a., 1984, Seite 170 f.

Die Beziehungen Bayerns zu anderen Regionen und Staaten

Ulrike Fischer, Bayerische Staatskanzlei

Bayern als eines der größten und ältesten Länder der Bundesrepublik Deutschland legt auf die Wahrung seiner Eigenständigkeit und die Gestaltung einer eigenverantwortlichen Politik im Rahmen des Grundgesetzes besonderen Wert.

In Artikel 181 seiner Verfassung betont daher Bayern auch das Recht, „im Rahmen seiner Zuständigkeit Staatsverträge abzuschließen“. Zwar erklärt Artikel 32 Abs. 1 Grundgesetz die Beziehungen zu auswärtigen Staaten zur Bundessache, doch können nach Abs. 3 die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind (vor allem kulturelle Angelegenheiten, Erziehungs- und Bildungswesen, Medien, innere Sicherheit, Gesundheitswesen, Umweltschutz, regionale Strukturpolitik), mit Zustimmung der Bundesregierung in diesen Angelegenheiten mit auswärtigen Staaten verhandeln, Vertreter dafür entsenden und empfangen sowie entsprechende Verträge abschließen. Wie andere Länder, so hat auch Bayern von diesem Recht Gebrauch gemacht.

Bayern ist bemüht, diese eigene Position auch gegenüber der Europäischen Union zu wahren. Nach Auffassung Bayerns soll die Europäische Union nur diejenigen Aufgaben wahrnehmen, bei denen eine supranationale Regelung unabdingbar ist. Ein Leitmotiv bayerischer Politik war immer, die Eigenständigkeit und Eigenstaatlichkeit Bayerns zu sichern. Das ist auch im zusammenwachsenden Europa gelungen. Im Vertrag von Maastricht und mit dem neuen Art. 23 Grundgesetz („Verbesserung der innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten“) haben die Bayerische Staatsregierung und die deutschen Länder Instrumente zur Durchsetzung ihrer Interessen erkämpft. Das ist die bedeutendste Stärkung des Föderalismus seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

Die Beziehungen des Freistaates Bayern zu anderen Staaten und Regionen lassen sich im wesentlichen in drei Kategorien einteilen:

1. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit europäischen Ländern und Regionen

Die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bayerns mit Nachbarländern und -regionen auf Regierungsebene hat im Jahr 1969 mit der Gründung der Gesprächsgruppe Bayern-Tirol ihren Anfang genommen.

Die Länder des Alpenraumes wie auch die angrenzenden Räume verfügen zweifellos über eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten. Hier sind zum einen die ähnlichen geographischen Gegebenheiten sowie enge wirtschaftliche und soziale Bindungen und zahlreiche gemeinsame Wurzeln in Geschichte und Kultur zu nennen. Bei der Erhaltung des Lebensraumes sehen sich die Bewohner dieser Region oft mit ähnlichen Problemen konfrontiert, die meist nur „grenzüberschreitend“ zu lösen sind.

Die Gesprächsgruppe Bayern-Tirol wurde dabei zum Modell für eine Anzahl weiterer Gesprächsgruppen bzw. Kommissionen (so mit den anderen österreichischen Nachbarländern Bayerns, nämlich Salzburg, Vorarlberg und Oberösterreich). Gleichzeitig wurden auch bilaterale Kommissionen Bayerns mit den damals zu Jugoslawien gehörenden Republiken Serbien (1970), Bosnien-Herzegowina (1972), Slowenien (1975) und Kroatien (1972) eingerichtet. Später folgten noch Kommissionen mit den italienischen Regionen Veneto (1978),

Friaul-Julisch Venetien (1981) sowie die Gesprächsgruppen mit den autonomen Provinzen Trient (1987) und Bozen-Südtirol (1994).

In diesen Gesprächsgruppen bzw. Kommissionen werden alle Fragen und Probleme angesprochen, die im beiderseitigen Interesse liegen, und, soweit möglich, einer einvernehmlichen Lösung zugeführt. Dies gilt beispielsweise für

- Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs
- grenzüberschreitenden Umwelt- und Naturschutz
- die Errichtung gemeinsamer Abwasserbeseitigungsanlagen
- grenzüberschreitende Luftrettungsdienste
- Fragen der wirtschaftlichen Kooperation
- wissenschaftlich und kulturelle Zusammenarbeit und vieles mehr.

Parallel zu dieser jeweils auf nur zwei Länder beschränkten Zusammenarbeit entwickelte sich eine grenzüberschreitende multilaterale Zusammenarbeit. Man erkannte bald, daß bilateral nur ein Teil der oft sehr raumübergreifenden Probleme einer Lösung nähergebracht werden konnte. Der alpenüberquerende Verkehr sowie die keine Grenzen kennende Umweltverschmutzung sind nur zwei Beispiele hierfür.

Die erste multilaterale Zusammenarbeit fand in der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (kurz Arge Alp) statt. 1972 war dies noch ein Schritt ins Ungewisse. Es handelte sich um eine Zusammenarbeit von Vertretern aus vier verschiedenen Staaten (Italien, Schweiz, Österreich, Bundesrepublik Deutschland), 10 (heute 11) verschiedenen Ländern mit unterschiedlichem politischen Gewicht, zwei verschiedenen Wirtschaftsbereichen (EG - und damalige Nicht-EG-Staaten) sowie aus damaligen neutralen (Schweiz, Österreich) und bündnisgebundenen Staaten (NATO-Länder, Bundesrepublik Deutschland, Italien) mit verschiedenen Sprachen (Deutsch, Italienisch).

Die Zusammenarbeit der Arge Alp wird durch einen wesentlichen Grundsatz geprägt: keine Majorisierung der Minderheiten durch die Vielen, keine Bevormundung der Kleinen durch die Großen. Interessengegensätze wurden und werden nicht durch Mehrheitsentscheidungen überwunden, sondern durch das Bemühen um für alle Beteiligten tragbaren Kompromisse.

Die Arge Alp ist bisher mit einem Mindestmaß an Institutionen ausgekommen, ohne daß die Effizienz der Arbeit darunter zu leiden gehabt hätte. Die Arge Alp hat fünf ständige Kommissionen eingesetzt: für Verkehrsangelegenheiten; für Umweltschutz, Raumordnung und Landwirtschaft; für kulturelle Zusammenarbeit; für Gesundheitswesen und Familienpolitik sowie für Wirtschaft. Die Kommissionen arbeiten gemäß den Aufträgen der Regierungschefs Zielvorstellungen aus und legen die Ergebnisse in Form von Beschlußvorschlägen der Konferenz vor.

Die Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft haben nur den Charakter von Empfehlungen. Die Regierungschefs der Mitgliedsländer verpflichten sich jedoch mit ihrer Beschlußfassung, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf die Verwirklichung der Beschlüsse hinzuwirken.

Die Zielsetzung der Arge Alp wurde 1981 im „Gemeinsamen Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes“ festgehalten.

Die in der Arge Alp praktizierte Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit hat sich bewährt. Sie diente im Laufe der Zeit für eine Reihe von Organisationen, Parteien, Verbänden und Gewerkschaften als Vorbild, die in zunehmender Zahl ebenfalls grenzüberschreitende Arbeitsgremien bildeten.

1978 schlossen sich Länder und Regionen des Ostalpenraumes zur Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria zusammen. Dazu gehören heute die italienischen Regionen Veneto, Friaul-Julisch Venetien, Lombardei, Emilia-Romagna und die Region Trentino-Südtirol, die österreichischen Länder Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland, der Kanton Tessin sowie die damaligen jugoslawischen Republiken Kroatien und Slowenien sowie die ungarischen Komitate Baranya, Győr-Sopron, Somogy, Vas und Zala und der Freistaat Bayern.

Als weitere Arbeitsgemeinschaft wäre noch die 1978 gegründete Internationale Bodenseekonferenz zu nennen, die sich als eine Institution versteht, die die Zusammenarbeit der Bodenseeanrainerländer in allen gemeinsam interessierenden Fragen fördert.

Im Jahr 1990 wird die Arbeitsgemeinschaft Donauländer gegründet. Hier sind neben Bayern und einer Reihe von Ländern Österreichs, Komitaten Ungarns, auch die Stadt Budapest sowie andere Donauanrainer vertreten.

2. Unterstützungsmaßnahmen für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas (MOE-Staaten)

Einen Schwerpunkt in den bayerischen „Außenbeziehungen“ bilden seit 1989/90 Unterstützungsmaßnahmen für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas beim Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen.

Die historische Wende 1989/90 beendete die Randlage Bayerns innerhalb der Europäischen Union an der Grenze zum Eisernen Vorhang. Die Repräsentanten vieler mittel-, ost- und südosteuropäischer Staaten erbaten von Bayern Hilfe beim Aufbau ihrer durch 40 Jahre Kommunismus und Kommandowirtschaft heruntergewirtschafteten Staaten.

Der gute Ruf Bayerns in diesen Staaten beruht auf seinen Erfolgen bei der Umstrukturierung von einem landwirtschaftlich geprägten Gebiet zu einem High-tech-Land.

Deshalb hilft Bayern beim Aufbau einer Reihe von Reformstaaten. Die Zusammenarbeit erfolgt im wesentlichen in gemischten Kommissionen oder Arbeitsgruppen.

Ungarn hat in den Netzwerk bayerischer Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten hohe Priorität. Die Zusammenarbeit Bayerns mit Ungarn wird deshalb im folgenden etwas breiter ausgeführt:

Mit Ungarn hat Bayern seit 1991 eine Regierungskommission eingerichtet, die auf allen Gebieten Kontakte pflegt und Projekte verwirklicht.

Dabei stehen aus naheliegenden Gründen wirtschaftliche Kontakte im Vordergrund. Aus ungarischer Sicht sind Deutschland und Bayern die wichtigsten Handelspartner. Der Handel Ungarns mit Bayern hat dabei Zuwachsraten von mehr als 20 Prozent zu verzeichnen (1994: Einfuhr nach Bayern: 1,48 Mrd. DM und Ausfuhr Bayerns: 1,06 Mrd. DM).

Derzeit bestehen etwa 1.000 bayerisch-ungarische Joint-ventures. Diese Zahl macht deutlich, wie hoch die Erwartungen an die wirtschaftlichen und technologische Beziehungen sind. Dabei sind nicht nur Großunternehmen in Ungarn äußerst aktiv sind, sondern auch die mittelständische Wirtschaft.

Eine maßgebliche Unterstützung erwartet sich die ungarische Regierung auch von dem Rahmenkredit, der ein Volumen von einer Milliarde DM umfassen soll, aufgeteilt auf den Bund mit 500 Mio. sowie Bayern und Baden-Württemberg mit jeweils 250 Mio. DM.

Die wirtschaftlichen Kontakte werden begleitet durch eine **intensive Ausbildungsförderung**. Das Ost-West-Management-Zentrum Bayern führt mit erheblicher finanzieller Unterstützung des Freistaates Bayern Seminare und Fortbildungsveranstaltungen für ungarische Führungskräfte in der Wirtschaft durch. Im Jahre 1994 waren das allein 20 Veranstaltungen mit ca. 400 Teilnehmern. Dazu kommen Hospitationen von Beamten und Wirtschaftsfachleuten in bayerischen Ministerien, bei den Industrie- und Handelskammern sowie in Betrieben.

Im **Bildungsbereich** gibt es einen Austausch von Lehrern an Schulen und Hochschulen. Bayern unterstützt dabei vor allem die Verstärkung des deutschen Sprachunterrichts. Hier besteht eine starke Nachfrage sowohl in den Schulen wie im privaten Bereich. So wurde beispielsweise ein Deutschkurs gefördert, der seit einigen Monaten im ungarischen Fernsehen mit hoher Zuschauerquote ausgestrahlt wird.

Die Zusammenarbeit im **Bereich der Sicherheit** erhält immer größere Bedeutung, weil die organisierte Kriminalität längst nicht mehr innerhalb eines Landes operiert, sondern international aktiv ist. Über 200 ungarische **Polizisten** nahmen allein 1994 an Fortbildungsmaßnahmen in Bayern teil und 20 bayerische **Polizisten** fuhrten zu einem intensiven Informations- und Erfahrungsaustausch vor allem im Bereich der Drogen- und Bandenkriminalität nach Ungarn.

Die **kommunale Selbstverwaltung** in Ungarn soll durch Seminarveranstaltungen unter Beteiligung des bayerischen Innenministeriums und bayerischer Kommunen auch im Interesse eines funktionierenden dezentralen Staatsaufbaus gestärkt werden.

Im **Gesundheitswesen** fördert Bayern das Rehabilitationszentrum der Universitätsklinik Debrecen mit medizinischen Geräten und Fortbildungsmaßnahmen. Dazu kamen Hilfen für den ungarischen Malteser-Caritas-Dienst, der sich im Jahre 1989 um die Betreuung der damaligen DDR-Flüchtlinge besondere Verdienste erworben hat.

In der **Landwirtschaft** unterstützt Bayern den Aufbau von Maschinenringen und leistet bei der Durchführung der Privatisierung in der Landwirtschaft und bei der Fortbildung von landwirtschaftlichen Praktikanten technische und administrative Hilfe.

Insgesamt über 70 gemeinsame Projekte zur weiteren Vertiefung der bayerisch-ungarischen Zusammenarbeit wurden anlässlich der 4. Sitzung der Regierungskommission Bayern-Ungarn im November 1994 vereinbart.

In gleicher Weise und mit ähnlichen Schwerpunkten gestaltet sich auch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas.

Auch zur **Tschechischen Republik** hat Bayern institutionalisierte Beziehungen. Mittlerweile haben fünf Sitzungen der Bayerisch-Tschechischen Arbeitsgruppe stattgefunden. Die Beziehungen zur Tschechischen Republik sind von besonderer Bedeutung, da ja der Freistaat Bayern die Schirmherrschaft über die Sudetendeutschen übernommen hat und hierin eine besondere Verantwortung sieht.

Mit der **Slowakischen Republik** hat Bayern ebenfalls eine gemeinsame Arbeitsgruppe, die bislang in fünf Sitzungen getagt hat. Auch hier liegt ein Programm der Zusammenarbeit vor.

Die Ständige Kommission Bayern-**Kroatien** hat seit dem ersten Treffen im Juli 1972 mittlerweile in 20 weiteren Sitzungen eine große Anzahl von Projekten auf den Weg gebracht. Hierbei wird auch dem Wunsch Kroatiens nach Unterstützung beim Wiederaufbau besonders Rechnung getragen.

Die Ständige Kommission Bayern-**Slowenien** besteht seit Oktober 1975 und hat in bislang 15 Sitzungen ebenfalls unter Beteiligung aller bayerischer Ressorts eine Reihe von Punkten der Zusammenarbeit realisiert. Jüngstes Beispiel ist die Durchführung einer „Bayerischen Woche“ in Slowenien im Herbst 1995.

Am 22./23. Juni 1995 fand die erste Sitzung der Ständigen Kommission Bayern-**Bulgarien** in München statt.

Bayern beteiligt sich darüber hinaus aktiv in der **Deutsch- polnischen** sowie an der **Deutsch-Rumänischen** Regierungskommission.

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas bewegt sich damit in mehr oder weniger institutionalisierten Bahnen.

Dabei gilt, daß Bayern diesen Staaten Hilfe zur Selbsthilfe leistet, um ihnen beim Umbau der Wirtschaft zu helfen und die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in diesen Ländern zu stabilisieren, um die deutschen Minderheiten in diesen Ländern zu unterstützen und ihnen neue Perspektiven für das Verbleiben in ihrer Heimat zu ermöglichen.

3. Partnerschaftliche Beziehungen Bayerns

Besondere partnerschaftliche Beziehungen pflegt Bayern zur Provinz Shandong/China, zu Quebec/Kanada und zur Ukraine.

Die „älteste“ Partnerschaft, die auf das Jahr 1985 zurückgeht, besteht mit der **Provinz Shandong**, einer der interessantesten und wachstumsreichsten Regionen Chinas.

Auf beiderseitigen Wunsch soll diese Partnerschaft als Kernstück für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit insgesamt ausgebaut werden.

Die Reise des Bayerischen Ministerpräsidenten nach Südostasien im April dieses Jahres ist ein Ausdruck des besonderen Engagements Bayerns in diesem Raum und hatte auch das Ziel, der bayerischen Wirtschaft in der Wachstumsregion Nummer 1 der Welt als „Türöffner“ ein noch besseres Entrée zu verschaffen, noch bessere Kontakte zu knüpfen und zu sehen, wo die staatliche Wirtschaftspolitik konkret Hilfe und damit auch einen Beitrag zur Sicherung des Arbeitsstandortes Bayern leisten kann.

Der bayerische Partner Shandong liegt an führender Stelle der Wachstumsregionen in China. Deshalb soll auch eine Anlaufstelle für die bayerische und deutsche Wirtschaft in der Provinz Shandong geschaffen werden. Ein solches „Haus des bayerischen Mittelstandes“ soll in der Provinzhauptstadt Jinan errichtet werden, möglicherweise in Zusammenarbeit mit Singapur, das ebenfalls mit Shandong partnerschaftlich verbunden ist.

Singapur kommt die Rolle eines „Katalysators“ in den europäisch-asiatischen Beziehungen und hier besonders auch in den bayerisch-chinesischen Beziehungen zu. Auf der Grundlage der bestehenden, institutionalisierten trilateralen Zusammenarbeit zwischen Bayern - Shandong - Singapur wird die bereits eingesetzte Kommission in Kürze ein Arbeitsprogramm mit ganz konkreten Projekten erstellen.

Eine gute Investition in die Zukunft ist auch die Partnerschaft zu Quebec, die seit 1989 besteht. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind insbesondere der Bereich Technologie, und dabei besonders Luft- und Raumfahrt-technik, Umwelttechnologie, Informatik, Elektronik sowie der Energiesektor.

Schließlich ist noch als „jüngste“ Partnerschaft die Partnerschaft mit der Ukraine zu nennen. Die Ukraine ist das Land der nun Neuen Unabhängigen Staaten (NUS), zu dem Bayern seit 1990 institutionalisierte Beziehungen pflegt. Die Ständige Bayerisch-Ukrainische Arbeitskommission wird von bayerischer Seite derzeit vom Bayerischen Staatsminister für Wirtschaft, Verkehr und Technologie geleitet. Neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit liegen die Schwerpunkte im Bereich Kultur, Hochschulen, Aus- und Weiterbildung, Landwirtschaft, Umweltschutz sowie im Gesundheitswesen.

Neben dieser „partnerschaftlichen„ Beziehung zur Ukraine besteht entsprechend dem Grundsatz der Bündelung der Mittel mit den übrigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion nur eine punktuelle Zusammenarbeit. Lediglich die Beziehungen zur Stadt und dem Gebiet Moskau sind derzeit breiter angelegt.

Im Mai 1995 wurde der Ausbau der Beziehungen zwischen Bayern und der südafrikanischen Westkap-Provinz vereinbart. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit soll dabei in der Unterstützung Bayerns für den Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen und der beruflichen Bildung für Arbeitnehmer liegen.

Zusammenfassend läßt sich damit feststellen:

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der weltweiten Verflechtungen von Wirtschaft und Politik pflegen auch die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihrer Möglichkeiten eigenständig Beziehungen zu anderen Staaten und Regionen.

Gute „Beziehungen“ der Länder kommen auch dem Bund und damit allen anderen zugute. Die „Außenbeziehungen“ Bayerns sind keine Konkurrenz zu Bonn, sondern sind als Entlastung und Ergänzung zu sehen.

Referat zum Thema: „Besonderheiten des Aufbaus und der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes in Rußland (1990 - 1994)“

Natalja Wladimirowna Ermakowa, Mitarbeiterin am Verfassungsgericht der Russischen Föderation

Im Entwurf einer neuen Verfassung der Russischen Föderation vom August 1990 (vorbereitet von der Arbeitsgruppe der Verfassungskommission unter Leitung von O. G. Rumjanzew) erschien erstmalig ein Kapitel mit der Überschrift „Gerichtsmacht“. Im Vergleich zum Terminus „Rechtspflege“, der vorher gebraucht wurde, bedeutete dieses einen großen Fortschritt. Im Gesamtsystem der Gewaltenteilung sollte die Gerichtsmacht einen tragenden Bestandteil bilden und dadurch zur Entwicklung der demokratischen Prinzipien in der Gesellschaft beitragen. Die Gerichtsmacht, die als ganze der Verfassung untergeordnet war, teilte sich noch einmal auf, indem das Verfassungsgericht aus dem System der ordentlichen Gerichtsbarkeit ausgegliedert wurde. Diese Untergliederung war das Resultat einer langen und intensiven Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern der Idee des Verfassungsgerichts und den Anhängern der Vorrangstellung eines einheitlichen und unteilbaren obersten Gerichts. Am 12. Oktober 1990 wurde der Entwurf als Arbeitsgrundlage angenommen.

Die Entwicklung der Reform der dritten Gewalt war im Jahre 1991 abgeschlossen. Im Parlament wurde der Entwurf eines Gesetzes mit dem Titel „Über das Verfassungsgericht der UdSSR“ erarbeitet, mit dem Organisation und Verfahrensordnung des Gerichts festgelegt werden sollten.

Die Garantie der Vorrangstellung der Verfassung und ihrer unmittelbaren Geltung auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation zählte zu den tragenden Merkmalen der Entstehung des demokratischen Rechtsstaates und der verfassungsmäßigen Gesetzlichkeit. Laut Gesetz übernahm die Gerichtsmacht als eine objektive und unabhängige Instanz vom Obersten Sowjet und dessen Präsidium die Aufgabe der Verfassungskontrolle. Die Bemühungen der Arbeitsgruppe waren erfolgreich. Der V. Kongreß der Volksdeputierten nahm im November 1991 das oben genannte Gesetz an und wählte ein aus dreizehn Richtern bestehendes Verfassungsgericht. Die Mitglieder des Verfassungsgericht amtierten auf Lebenszeit. Zum ersten Vorsitzenden des Verfassungsgerichtes wurde der Leiter der Expertengruppe der Verfassungskommission, Prof. V. Sorkin gewählt.

Als Hauptprinzipien der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes wurden Gesetzlichkeit, Unabhängigkeit, Kollegialität und Transparenz proklamiert. Auch das Verfahren der Behandlung von Fragen vor dem Verfassungsgericht, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit internationaler Verträge und die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendung und gesetzgebender Akte sowie individueller Verfassungsbeschwerden wurden gesetzlich festgelegt.

Die ersten Prozesse vor dem Verfassungsgericht haben gezeigt, daß dieses Organ als prinzipieller Hüter der Verfassung in Russland anzusehen ist. Das betrifft in erster Linie die Fälle, die das Referendum in Tatarstan (März 1991) sowie den Fall der KPdSU (Juni - September 1991) betrafen. Ungeachtet dessen, daß die Richter des Verfassungsgerichts von verschiedenen Fraktionen gewählt wurden und ernsthafte Unterschiede in politischen Fragen bestanden, befolgten sie alle das Gesetz und die Verfassung.

Gegen Winter 1992 loderten die politischen Leidenschaften im Lande wieder auf. Ein halbes Jahr zuvor nahm der V. Kongreß der Volksdeputierten einen Beschluß an, der dem Präsidenten vorschrieb, den Wirtschaftskurs des Landes zu ändern. Als am 1. Dezember 1992 die Periode seiner zusätzlichen Vollmachten endete, entstand die erste Krise des Systems der getrennten Machtzweige. In dieser Situation war der VII. Kongreß der Volksdeputierten außerstande, eine neue Verfassung anzunehmen, doch konnte er die Frage der Einberufung eines speziellen Kongresses zum Thema Verfassung im Jahre 1993 erörtern und lösen.

Das Verfassungsgericht beteiligte sich an der Erarbeitung ausgleichender Verfahrensregeln, die die Durchführung eines Referendums nach den Prinzipien der neuen Verfassung voraussetzten. Am 7. Februar 1993 akzeptierte der Präsident in der Verfassungskommission den Grundlagentext, der von diesem Gremium vorgeschlagen wurde.

Im Anschluß daran verhandelte das Verfassungsgericht die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse des IX. Kongresses der Volksdeputierten vom 29. März 1993 über das gesamtrussische Referendum vom 25. April 1993. Der diesbezügliche Beschluß des Verfassungsgerichtes läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Der Beschluß des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation zum Referendum vom 25. April 1993 entspricht in Bezug auf zwei Fragen des Referendums nicht den Artikeln 4 und 5 der Verfassung der Russischen Föderation. Es handelt sich um die Frage, ob der Präsident der Russischen Föderation, B.N. Jelzin das Vertrauen der Referendumsteilnehmer genießt; und um die Frage, ob die sozialökonomische Politik des Präsidenten und der Regierung der Russischen Föderation gebilligt wird.
2. Die Fragen des Referendums zur Notwendigkeit vorgezogener Wahlen des Präsidenten der Russischen Föderation, sowie zur Notwendigkeit vorgezogener Wahlen der Volksdeputierten der Russischen Föderation wurden als verfassungskonform erkannt.
3. Nach dem zweiten Teil des Artikels 65 des Gesetzes über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation werden diejenigen Beschlüsse des Kongresses der Volksdeputierten, deren Verfassungswidrigkeit festgestellt wurde, als ungültig erklärt.
4. Laut Artikeln 49 und 50 des Gesetzes über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation tritt der vorliegende Beschluß sofort nach seiner Verkündung in Kraft, ist endgültig und unanfechtbar.
5. Nach dem ersten Teil des Artikels 84 des Gesetzes über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation muß der vorliegende Beschluß in den „Mitteilungen des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation und des Obersten Sowjets der Russischen Föderation“ spätestens im Laufe von sieben Tagen nach seiner Darlegung veröffentlicht werden. Der Beschluß muß auch in der Zeitung „Rossijskaja gaseta“ und in allen anderen Druckschriften veröffentlicht werden, wo der Beschluß des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation vom 29. März 1993 Nr. 4684-I „Über das gesamtrussische Referendum vom 25. April 1993, über das Verfahren der Auswertung seiner Ergebnisse und über den Mechanismus der Realisierung der Resultate des Referendums“ veröffentlicht wurde.

Auf solche Weise entwickelte sich das Verfassungsgericht zu einem wirksamen Rechtsinstrument zur Lösung aktueller juristischer Fragen. Zahlreiche Anträge und Ersuchen sowohl von Seiten verschiedener Politiker als auch von Seiten vieler Bürger zeugen vom stetig wachsenden Ansehen des Gerichts.

Die Schärfe der politischen Situation in der Gesellschaft erreichte am 20. März und 21. September 1993 ihre jeweiligen Höhepunkte. In beiden Fällen fand das Verfassungsgericht Gründe für die Amtsenthebung des Präsidenten der Russischen Föderation. In den Gerichtsbeschlüssen, die sich mit der Frage befassen, ob bestimmte Handlungen und Beschlüsse des Präsidenten der Russischen Föderation mit der Verfassung vereinbar sind, wurde festgestellt, daß der Erlaß des Präsidenten zur etappenweise Verfassungsreform in der Russischen Föderation vom 21. September 1993 nicht dem zweiten Teil des Artikels 1, dem zweiten Teil des Artikels 4 dem ersten und dritten Teil des Artikels 104, dem dritten Teil des Punktes II des Artikels 125,5 dem Artikel 121,6 und dem Artikel 121,8 entsprechen. Diese Diskrepanzen zwischen präsidialen Erlassen und der Verfassung bilden eine Grundlage für die Amtsenthebung des Präsidenten.

Am 30. September fand im Verfassungsgericht eine Beratung von Leitern der Organe der Vertretungsmacht der Einzelstaaten der Föderation statt. Repräsentanten aus 54 von insgesamt 88 Regionen wurden zur Eröffnung des Treffens registriert. Von seiten des Präsidenten nahm an der Beratung Vizepremier S. Schachrai, von seiten des Weißen Hauses der Vorsitzende des Nationalitätenrats des Obersten Sowjets der Russischen Föderation R. Abdulatipow teil. Einer der Veranstalter des Treffens, der Präsident Kalmykiens, K. Iljumshinow stellte fest, daß das Verfassungsgericht heute das einzige legitime Organ der föderalen Macht sei. Auf dieser Beratung wurden wichtige politische Beschlüsse gefaßt, deren Realisierung die Spannung in der Gesellschaft abbauen sollte. So wurde im Schlußdokument gefordert:

1. Einen Rat der Einzelstaaten der Föderation zu schaffen, der Stabilität, Gesetzlichkeit und Ordnung im Lande garantieren müßte.
2. Die Belagerung des Weißen Hauses aufzuheben.
3. Alle nach dem 20. und 21. September 1993 angenommenen Erlasse und Verordnungen der föderalen Macht zu eliminieren.
4. Den Regionen vorzuschlagen, das Datum der gleichzeitigen Wahlen des Parlaments und des Präsidenten zu bestimmen.
5. Einen Kontrollrat der Einzelstaaten der Föderation für die Kontrolle der Wahlen zu schaffen.

Die friedlichen Initiativen des Verfassungsgerichts und insbesondere seines ehemaligen Vorsitzenden V. Sorkin fanden Unterstützung bei Alexij II., Patriarch Moskaus und ganz Rußlands.

Dabei kamen einzelne Beobachter zu dem Schluß, daß der Bereich der Interessen des Verfassungsgerichts sich vom Verfassungsfeld in den politischen Bereich verlagerte. Zugleich erhielt V. Sorkin einen Brief vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Deutschlands, Roman Herzog, in dem dieser die Entscheidung des Verfassungsgerichts Rußlands unterstützte.

Doch das Geschehen nahm einen anderen Lauf. Nach dem blutigen Drama vor den Mauern des Weißen Hauses und des Rathauses Moskaus wurde die Tätigkeit des Verfassungsgerichts durch einen Erlaß des Präsidenten der RF suspendiert. Gerichtsvorsitzender Sorkin trat von seinem Amt zurück. Von seiten des Präsidenten und dessen Umgebung wurden Forderungen laut, die Beschlüsse des Verfassungsgerichts über den Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation „Über eine etappenweise verfassungsmäßige Reform in der Russischen Föderation“ vom 21. September 1993 Nr. 1400 und anderer Beschlüsse (z.B. über den Fall der KPdSU) zu revidieren.

Am 30. November 1993 fand eine Beratung der Richter des Verfassungsgerichts unter dem Vorsitz von N. Witruk (Vorsitzender des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation) statt. Innerhalb von zwei Stunden versuchte man die Prozedur, darunter auch die Fragen der Tagesordnung, zu bestimmen. Eine Besonderheit dieser Beratung bestand auch darin, daß sie stattfand, als der Erlaß über die Suspendierung der Tätigkeit des Verfassungsgerichts bereits in Kraft war.

Wie aus dem stenografischen Protokoll ersichtlich ist, sagte der Vorsitzende des Verfassungsgerichts N. Witruk folgendes: „Wir sind berechtigt, Probleme des Innenlebens des Gerichts zu lösen. Wir lösen zwar keine Fälle, die mit einer individuellen Beschwerde oder mit der Verhandlung eines Problems verfassungsmäßiger

Normativakte verbunden sind. Wir lösen lediglich die inneren Probleme“. Deshalb konnte die Beratung der Richter trotz der Gültigkeit des Erlasses des Präsidenten stattfinden.

In seiner Ansprache stützte sich Sorkin auf einen Artikel des Gesetzes über das Verfassungsgericht: „Das Verfassungsgericht und dessen Richter sind in ihrer Tätigkeit unabhängig und selbständig und lassen sich lediglich von der Verfassung leiten. Die Richter des Verfassungsgerichts sind nicht verpflichtet, Anfragen an Staats- oder Amtspersonen zu stellen oder von ihnen Hinweise zu erhalten. Jegliche Einmischung in die Tätigkeit des Verfassungsgerichts ist untersagt und zieht die Möglichkeit gesetzlicher Sanktion nach sich.“ Und weiter: „... da diese Basisprinzipien verletzt sind ... eröffnet sich unter den Verhältnissen, wo die Tätigkeit der Richter schon nicht mehr unabhängig sein kann, ein Weg zur Politisierung, und die Frage nach der Suspendierung der Vollmachten des Gerichts und einzelner Richter verwandelt sich in eine ausgesprochen politische Frage“.

Auf dieser Beratung formulierte der Richter E. Ametistow zum ersten Mal den Vorschlag über einen kollektiven Rücktritt aller Richter des Verfassungsgerichts. Der Richter G. Gadshijew ergänzte diesen Vorschlag auf folgende Weise: „In der Sitzung der föderalen Versammlung wird nach Annahme der neuen Verfassung der Rücktritt bekanntgemacht.“

Doch diese Vorschläge fanden keine Unterstützung. Statt dessen wurde beschlossen, sich mit der Vorbereitung eines neuen Gesetzentwurfes über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation zu beschäftigen.

Der Entwurf des neuen Föderalen Verfassungsgesetzes der Russischen Föderation „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“, der von der Staatsduma als Grundlage angenommen wurde, besteht aus 113 Artikeln. Die Grundprinzipien der Tätigkeit des Verfassungsgerichts sind: kollegiale Verhandlung aller Fälle, Kontradiktion und Gleichberechtigung der Teilnehmer der Gerichtsverhandlung, Verbindlichkeit der Beschlüsse des Verfassungsgerichts der RF.

1. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation entscheidet über die Frage der Vereinbarkeit mit der Verfassung der Russischen Föderation in folgenden Fällen:

- a) der föderalen Gesetze, Normativakte des Präsidenten der Russischen Föderation, des Rats der Föderation, der Staatsduma, der Regierung der Russischen Föderation;
- b) der Verfassungen der Republiken, Statuten, Gesetze, anderer Normativakte der Einzelstaaten der Russischen Föderation, die zu Fragen angenommen wurden, welche in die Kompetenz der Organe der Staatsmacht der Russischen Föderation und der Organe der Staatsmacht der Einzelstaaten der Russischen Föderation fallen;
- c) der Verträge zwischen den Organen der Staatsmacht der Russischen Föderation und den Organen der Staatsmacht der Einzelstaaten der Russischen Föderation, der Verträge zwischen den Organen der Staatsmacht der Einzelstaaten der Russischen Föderation;
- d) der noch nicht in Kraft getretenen internationalen Verträge der Russischen Föderation.

2. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation löst Fragen hinsichtlich der Kompetenz:

- a) zwischen den föderalen Organen der Staatsmacht;
- b) zwischen den Organen der Staatsmacht der russischen Föderation und den Organen der Staatsmacht der Einzelstaaten der Russischen Föderation;

- c) zwischen den obersten Staatsorganen verschiedener Einzelstaaten der Russischen Föderation.
- 3. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation überprüft die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das in einem konkreten Fall angewendet wurde bzw. anzuwenden ist, in einem durch das föderale Gesetz festgelegten Verfahren.
- 4. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation legt die Verfassung der Russischen Föderation aus.
- 5. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation äußert sich gutachterlich über die Einhaltung des festgelegten Verfahrens der Anklage des Präsidenten der Russischen Föderation wegen des Hochverrats oder der Verübung eines anderen schweren Verbrechens.

In der angenommenen Variante des Entwurfes des Gesetzes „Über das Verfassungsgericht der RF“ wurde die Amtsperiode der Richter des Verfassungsgerichts verändert. In der früheren Variante war eine Amtsperiode auf Lebensdauer vorgesehen. Jetzt aber wird die Unabhängigkeit der Richter durch folgende Momente garantiert:

- 1. Unabsetzbarkeit der Richter; Gleichberechtigung der Richter; eine durch Gesetz vorgesehene Prozedur der Ausübung der verfassungsmäßigen Rechtsprechung; das Verbot jeglicher Einmischung in die Gerichtstätigkeit; gesetzliche Sanktionierung solcher Einmischungsversuche; Suspendierung und Einstellung der Vollmachten der Richter auf einem gesetzlich festgelegten Weg; das Recht der Richter auf Rücktritt;
- 2. Das System der Organe der richterlichen Gemeinschaft: staatlich gewährleistete materielle und soziale Sicherung für die Richter - diese soll ihrem hohen Status entsprechen; sowie Schaffung von notwendigen personellen und organisatorischen Ressourcen, die die Tätigkeit des Verfassungsgerichtes gewährleisten.

Der Richter, seine Familienmitglieder und ihr Vermögen befinden sich unter einem besonderen Schutz des Staates. Die Organe der inneren Angelegenheiten sind verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Richters, seiner Familienmitglieder und ihres Vermögens zu treffen, falls der Richter einen entsprechenden Antrag stellt.

- 3. Die Garantien der Unabhängigkeit des Richters, einschließlich der Maßnahmen zu dessen Rechtsschutz und seiner materiellen und sozialen Sicherung, die im vorliegenden Gesetz vorgesehen sind, dürfen nicht durch andere Normativakte der Russischen Föderation abgeschafft oder eingeschränkt werden.

Im neuen Gesetz „Über das Verfassungsgericht der RF“ sind die Struktur und die Organisationsformen der Tätigkeit des Verfassungsgerichts verändert worden - es soll von nun an aus zwei Kammern bestehen. Im Artikel 28 sind Fragen fixiert, die in den Plenarsitzungen des Verfassungsgerichts der RF zu erörtern sind. Dazu gehört die Verhandlung folgender Fälle:

- 1) Über die Vereinbarkeit föderaler Verfassungen der Republiken und Statuten der Einzelstaaten der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation;
- 2) Über die Vereinbarkeit noch nicht in Kraft getretener internationaler Verträge der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation;
- 3) Kompetenzkonflikte zwischen den föderalen Organen der Staatsmacht; zwischen den Organen der Staatsmacht der Russischen Föderation und den Organen der Staatsmacht der Einzelstaaten der Russischen Föderation;

- 4) Auslegung der Verfassung der Russischen Föderation;
- 5) Begutachten der Einhaltung des festgelegten Verfahrens bei Vorbringen einer Anschuldigung des Präsidenten der Russischen Föderation wegen Hochverrat oder der Verübung eines anderen schweren Verbrechens;
- 6) Bestätigung des schriftlich niedergelegten Verfassungsgesetzes der Russischen Föderation;
- 7) Bestimmung der personellen Zusammensetzung der Kammern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, mit Veränderungen und Ergänzungen;
- 8) Bestimmung der Reihenfolge der Verhandlung von Fällen im Verfassungsgericht der Russischen Föderation;
- 9) Bestätigung des Reglements des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation, mit Veränderungen und Ergänzungen;
- 10) Beschlußfassung über die Suspendierung oder Einstellung der Vollmachten der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation in den Fällen, die durch das geltende Gesetz vorgesehen sind;
- 11) Verhandlung jeder anderen Frage, die in die Kompetenz des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation fällt, auf Vorschlag von mindestens drei Richtern.

Die Kammern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation verhandeln Fälle, die zu ihrer jeweiligen Kompetenz gehören und laut geltendem Gesetz in den Plenarsitzungen nicht verhandelt werden müssen.

Artikel 41 des Entwurfes des neuen Gesetzes „Über das Verfassungsgericht der RF“ bestimmt seine Vollmachten, was die Gesetzesinitiative betrifft.

Das Gesetz bestimmt außerdem auch die Anlässe, die zum Beginn eines Verfahrens im Verfassungsgericht führen. Solche Anlässe sind:

- 1) Anfrage darüber, ob Gesetze und andere Normativakte, die Verfassungen der Republiken, Statuten, Gesetze und andere Normativakte der Einzelstaaten der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation vereinbar sind, soweit die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit in die Kompetenz des Verfassungsgerichtes der Russischen Föderation fällt.

Anfrage darüber, ob internationale Verträge, die noch nicht in Kraft getreten sind, mit der Verfassung der Russischen Föderation vereinbar sind.

Anfrage über die Einhaltung eines festgelegten Verfahrens bei Vorbringen einer Beschuldigung des Präsidenten der Russischen Föderation wegen Hochverrats oder eines anderen schweren Verbrechens.

- 2) Antrag über die Lösung einer Kompetenzfrage;
- 3) Beschwerde wegen der Anwendung eines Gesetzes, das nicht der Verfassung der Russischen Föderation entspricht, sowie die Freiheiten und Verfassungsrechte der Bürger verletzt.

Ein neuer Aspekt in der Tätigkeit des Verfassungsgerichts besteht in seinen Wechselbeziehungen mit den Gerichten ordentlicher Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichten.

Dabei beschränkt sich die Kompetenz des Ver-

fassungsmäßigkeit der Gesetze und die in Artikel 125 aufgezählten Normen.

Darumhin kommt unterliegen die Durchführungsbestimmungen der Ministerien, Vizepräsidenten und anderen

Organe sowie die Handlungen von Amtspersonen unter dem Aspekt ihrer Übereinstimmung mit der Verfassung
zunächst der Überprüfung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit, bzw. Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Einschränkung der Vollmachten des Verfassungsgerichts in puncto Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit lediglich der Gesetze und der ihnen gleichgestellten Normativekte des Präsidenten der Russischen Föderation und der Regierung der Russischen Föderation bedeutet gleichzeitig die Ausdehnung der Kompetenz der ordentlichen Gerichte in den Bereich der gerichtlichen Verfassungskontrolle. Es entsteht eine eigenartige „Spezialisierung“ der Gerichte: Das Verfassungsgericht kontrolliert vorwiegend die Normativbeschlüsse der Legislative, während die ordentlichen Gerichte die Beschlüsse der Exekutive kontrollieren. Zugleich läßt sich diese These zur Spezialisierung der Gerichte als Verfassungsprinzip betrachten, nämlich als Bestimmung der Zuständigkeit für Verfahren bei Zweifeln an der Gesetzlichkeit bzw. der Verfassungsmäßigkeit von Beschlüssen der Legislative und Exekutive.

Von der Möglichkeit einer Ausdehnung der Verfassungskontrolle durch die Praxis der ordentlichen und der Schiedsgerichte zeugen auch die Forderungen des Artikels 120 Punkt 2 der Verfassung, wonach „das Gericht, das bei der Verhandlung eines Falls die Nichtübereinstimmung eines Aktes des jeweiligen staatlichen oder sonstigen Organs mit dem Gesetz festgestellt hat, einen Beschluß entsprechend dem Gesetz faßt.“

Dabei geht es um das Gesetz im engeren Sinne des Wortes. Heute jedoch, nach der Annahme der neuen Verfassung, da viele Gesetze ihr widersprechen und der Prozeß der Überwindung dieser Situation eine ziemlich lange Zeit in Anspruch nehmen wird, entstehen beträchtliche Schwierigkeiten in der Gesetzesregelung. Deshalb müssen die ordentlichen und die Schiedsgerichte, wenn sie bei der Verhandlung eines Falls feststellen, daß ein bestimmter Akt eines staatlichen oder sonstigen Organs (beim Fehlen eines Gesetzes) der Verfassung nicht entspricht, einen Beschluß entsprechend der Verfassung fassen.

Eine solche Betrachtungsweise entspricht in vollem Maße jenen Prinzipien, die in Artikel 15, Kapitel I „Die Grundlagen der Verfassungsordnung“ in der Verfassung formuliert sind, und zwar: 1) das Prinzip der obersten rechtlichen Macht der Verfassung der Russischen Föderation; 2) das Prinzip direkter Wirkung und Anwendung der Verfassung auf dem gesamten Territorium der russischen Föderation; 3) das Prinzip der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit.

Artikel 125 Punkt 4 der Verfassung sieht enge Beziehungen zwischen dem Verfassungsgericht und anderen Gerichten vor. Neben den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Schiedsgerichten gehören dazu auch die Verfassungsgerichte der Einzelstaaten der Russischen Föderation. Das Verfassungsgericht hat das Recht darauf, nach Anfragen von Gerichten die „Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das in einem konkreten Fall angewendet wurde oder anzuwenden ist, zu überprüfen und zwar in einem durch das föderale Gesetz festgelegten Verfahren“.

Das bedeutet, daß die Anfrage eines Gerichtes nicht nur bei der Verletzung von Verfassungsrechten und -freiheiten der Bürger durch das Gesetz an das Verfassungsgericht geleitet werden kann, sondern auch in allen sonstigen Fällen, in denen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes angezweifelt wird. Diese Zweifel können sowohl über den Inhalt des Gesetzes als auch über das Verfahren seines Zustandekommens entstehen. Verfassungswidrig kann ein Gesetz sowohl der Form nach sein, als auch unter dem Aspekt der in der Verfassung fixierten Abgrenzung von Kontrollen und Vollmachten.

Nach der früher geltenden Verfassung Rußlands trat das Verfassungsgericht bei der Prüfung von Beschwerden der Bürger über die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendungspraxis in keine unmittelbaren Wechselbeziehungen mit ordentlichen Gerichten ein. Diese beschränkten sich auf das formelle Recht der Teilnahme der Vorsitzenden des Obersten Gerichts der Russischen Föderation an den Sitzungen des Verfassungsgerichts und auf das Recht des letzteren, die Beschlüsse der ordentlichen Gerichte zu überprüfen. Entsprechend den Normen der neuen Verfassung der Russischen Föderation erhalten einerseits das Verfassungsgericht der Russischen Föderation und andererseits das Oberste Gericht der Russischen Föderation sowie die sonstigen Gerichte gegenseitige Rechte und Pflichten. Dabei geht es um die Wechselbeziehungen zwischen hierarchisch gleichen Instanzen, weil sowohl das Verfassungsgericht der Russischen Föderation als auch das Oberste Gericht und das Oberste Schiedsgericht im Rahmen ihrer Kompetenzen die jeweils höchste Instanz darstellen.

Welches sind die Besonderheiten dieser Wechselbeziehungen?

Entsprechend Artikel 125 Punkt 2 verhandelte das Verfassungsgericht der Russischen Föderation auf Antrag einer Reihe von Machtsorganen einschließlich des Obersten Gerichts und des Obersten Schiedsgerichts Fälle im Hinblick auf die Übereinstimmung föderaler Gesetze, Normativakte des Präsidenten der Russischen Föderation, des Rats der Föderation, der Staatsduma, der Regierung der Russischen Föderation, der Verfassungen der Republiken, Statuten sowie Gesetze und anderer Normativakte der Einzelstaaten der Russischen Föderation mit der Verfassung der Russischen Föderation.

Dabei beschränkt sich die gerichtliche Verfassungskontrolle nicht bloß mit der Ausübung der Kontrolle hinsichtlich der Übereinstimmung von Gesetzen und Normativakten des Präsidenten und der Regierung der RF sowie der im Artikel 125 erwähnten Verträge mit der Verfassung der RF. Anderenfalls würden alle Durchführungsbestimmungen verschiedener Ämter, Amtspersonen und Organe der Selbstverwaltung, darunter auch jene, die die Verfassungsrechte und -freiheiten der Bürger tangieren bzw. die unmittelbar diesen oder anderen Normen der Verfassung der RF widersprechen können, und zwar in den Fällen, wo sie die durch das konkrete Gesetz nicht geregelten Beziehungen reglementieren, aus der gerichtlichen Verfassungskontrolle völlig ausgenommen.

Außer dem Recht des Obersten Gerichts der Russischen Föderation und des Obersten Schiedsgerichts der Russischen Föderation, vor dem Verfassungsgericht den Rechtsweg einzuschlagen, geht aus dem Artikel 125 Punkt 2 eine wichtige Regel im Hinblick darauf hervor, daß die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, der normativen Erlasse des Präsidenten und der Verordnungen der Regierung sowie der in Artikel 125 der Verfassung der Russischen Föderation erwähnten Verträge eine Spezialisierung im System der gerichtlichen Verfassungskontrolle darstellt, wie sie in den Artikeln 46, 120 und 125 der Verfassung vorgesehen ist. Anderenfalls würden alle Durchführungsbestimmungen verschiedener Ämter, Amtspersonen und Organe der Selbstverwaltung, darunter auch jene, die die in der Verfassung verbürgten Rechte und Freiheiten der Bürger berühren oder unmittelbar den anderen Verfassungsnormen der Russischen Föderation widersprechen, aus der gerichtlichen Verfassungskontrolle herausfallen.

Die gerichtliche Verfassungskontrolle beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Normativakten des Präsidenten der Russischen Föderation, sowie der in Artikel 125 erwähnten Verträge.

Die Verfassung der RF garantiert in ihren Artikeln 18, 46 und 120 in allen Fällen jedem das Recht auf Gerichtsschutz, unabhängig davon, welches Gesetz oder welche Durchführungsbestimmung hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit bezweifelt werden.

Dabei beschränkt sich die Kompetenz des Verfassungsgerichts auf die Möglichkeit, lediglich die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und die in Artikel 125 aufgezählten Normativakte und Verträge zu überprüfen. Somit unterliegen die Durchführungsbestimmungen der Ministerien, Staatskomitees und anderer Organe sowie die Handlungen von Amtspersonen unter dem Aspekt ihrer Übereinstimmung mit der Verfassung zunächst der Überprüfung durch die ordentliche Gerichtsbarkeit, bzw. Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Einschränkung der Vollmachten des Verfassungsgerichts in puncto Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit lediglich der Gesetze und der ihnen gleichgestellten Normativakte des Präsidenten der Russischen Föderation und der Regierung der Russischen Föderation bedeutet gleichzeitig die Ausdehnung der Kompetenz der ordentlichen Gerichte in den Bereich der gerichtlichen Verfassungskontrolle. Es entsteht eine eigenartige „Spezialisierung“ der Gerichte: Das Verfassungsgericht kontrolliert vorwiegend die Normativbeschlüsse der Legislative, während die ordentlichen Gerichte die Beschlüsse der Exekutive kontrollieren. Zugleich läßt sich diese These zur Spezialisierung der Gerichte als Verfassungsprinzip betrachten, nämlich als Bestimmung der Zuständigkeit für Verfahren bei Zweifeln an der Gesetzlichkeit bzw. der Verfassungsmäßigkeit von Beschlüssen der Legislative und Exekutive.

Von der Möglichkeit einer Ausdehnung der Verfassungskontrolle durch die Praxis der ordentlichen und der Schiedsgerichte zeugen auch die Forderungen des Artikels 120 Punkt 2 der Verfassung, wonach „das Gericht, das bei der Verhandlung eines Falls die Nichtübereinstimmung eines Aktes des jeweiligen staatlichen oder sonstigen Organs mit dem Gesetz festgestellt hat, einen Beschluß entsprechend dem Gesetz faßt.“

Dabei geht es um das Gesetz im engeren Sinne des Wortes. Heute jedoch, nach der Annahme der neuen Verfassung, da viele Gesetze ihr widersprechen und der Prozeß der Überwindung dieser Situation eine ziemlich lange Zeit in Anspruch nehmen wird, entstehen beträchtliche Schwierigkeiten in der Gesetzesregelung. Deshalb müssen die ordentlichen und die Schiedsgerichte, wenn sie bei der Verhandlung eines Falls feststellen, daß ein bestimmter Akt eines staatlichen oder sonstigen Organs (beim Fehlen eines Gesetzes) der Verfassung nicht entspricht, einen Beschluß entsprechend der Verfassung fassen.

Eine solche Betrachtungsweise entspricht in vollem Maße jenen Prinzipien, die in Artikel 15, Kapitel I „Die Grundlagen der Verfassungsordnung“ in der Verfassung formuliert sind, und zwar: 1) das Prinzip der obersten rechtlichen Macht der Verfassung der Russischen Föderation; 2) das Prinzip direkter Wirkung und Anwendung der Verfassung auf dem gesamten Territorium der russischen Föderation; 3) das Prinzip der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit.

Artikel 125 Punkt 4 der Verfassung sieht enge Beziehungen zwischen dem Verfassungsgericht und anderen Gerichten vor. Neben den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Schiedsgerichten gehören dazu auch die Verfassungsgerichte der Einzelstaaten der Russischen Föderation. Das Verfassungsgericht hat das Recht darauf, nach Anfragen von Gerichten die „Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das in einem konkreten Fall angewendet wurde oder anzuwenden ist, zu überprüfen und zwar in einem durch das föderale Gesetz festgelegten Verfahren“.

Das bedeutet, daß die Anfrage eines Gerichtes nicht nur bei der Verletzung von Verfassungsrechten und -freiheiten der Bürger durch das Gesetz an das Verfassungsgericht geleitet werden kann, sondern auch in allen sonstigen Fällen, in denen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes angezweifelt wird. Diese Zweifel können sowohl über den Inhalt des Gesetzes als auch über das Verfahren seines Zustandekommens entstehen. Verfassungswidrig kann ein Gesetz sowohl der Form nach sein, als auch unter dem Aspekt der in der Verfassung fixierten Abgrenzung von Kontrollen und Vollmachten.

In Punkt 4 Artikel 125 heißt es nicht, daß nur ein konkreter Bürger sich mit einer Beschwerde über die Verletzung von Verfassungsrechten und -freiheiten der Bürger an das Verfassungsgericht wenden kann. Auch eine Vereinigung von Bürgern, eine Gruppe von Bürgern oder eine juristische Person können eine Beschwerde einlegen. Das wichtigste dabei ist, daß die Beschwerde eine Verletzung von Verfassungsrechten und -freiheiten der Bürger beinhaltet, die bei der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes entsteht.

Eine Spielart der Bürgerrechte sind solche Rechte, die kraft ihrer Natur lediglich kollektiv ausgeübt werden können. In der Regel geht es dabei um die Rechte auf nationale Identität, um die Rechte zahlenmäßig kleiner Völker usw.

Im Grunde kann jedes Gericht in jedem Stadium des Gerichtsverfahrens eine Anfrage an das Verfassungsgericht richten. Bei der Verhandlung von Fällen durch die Gerichte der ersten Instanz soll die Anfrage sich auf die Notwendigkeit der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des jeweils anzuwendenden Gesetzes beziehen. Auch die Möglichkeit einer Anfrage über die Verfassungsmäßigkeit eines angewendeten Gesetzes, insbesondere in den früheren Stadien des Prozesses, wird dabei nicht ausgeschlossen, z.B. des Gesetzes, das den rechtlichen Schutz des Beschuldigten im Stadium der Voruntersuchung regelt, oder des Gesetzes, das die Haftfrist im Fall der Vorbeugehaft bestimmt.

Es entsteht die Frage, ob ein Bürger vor dem Verfassungsgericht Beschwerde über die Verletzung seiner Verfassungsrechte- und Freiheiten durch einfache Gesetze erheben darf. Nach Meinung von G. Gadshijew, Richter des Verfassungsgerichts, muß man sich von folgender Regel leiten lassen: Kann der gerichtliche Schutz der Rechte des Bürgers durch die ordentlichen Gerichte gewährleistet werden, so kann eine Verfassungsbeschwerde erst erhoben werden, nachdem der Rechtsweg durch die ordentlichen Gerichte beschritten wurde.⁵⁴

Die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und die Schiedsgerichte müssen bereits im ersten Stadium der Rechtsanwendung ihre Beschlüsse so fassen, daß sie einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle standhalten.

Wenn die ordentlichen Gerichte und die Schiedsgerichte in ihrer Prozeßtätigkeit die Verfassungsrechte und -freiheiten nicht wahrnehmen, kann der betreffende Bürger oder eine andere Person den betreffenden Fall vor das Verfassungsgericht bringen. Dadurch ist geregelt, daß nicht nur das Verfassungsgericht den gerichtlichen Schutz der verfassungsmäßigen Rechte garantiert, sondern auch die ordentlichen Gerichte und die Schiedsgerichte verschiedene Varianten der Verfassungskontrolle ausüben.

Ob diese radikale Veränderung des Status des Verfassungsgerichts rechtmäßig ist, wird die Zeit zeigen. Zum Schluß möchte ich den Standpunkt des verantwortlichen Sekretärs der ehemaligen Verfassungskommission, O. Rumjanzew, diesbezüglich anführen: „Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation muß das Oberste Organ der Gerichtsmacht zum Schutz der Verfassungsordnung der Russischen Föderation sein. In der Verfassung vom 12. Dezember 1993 fehlt auch diese Schlüsselthese. Dabei muß man nicht nur die Möglichkeit haben, Verfassungswidrigkeiten von Gesetzen und anderen Rechtsakten auf dem Rechtswege zu überprüfen, festzustellen und zu beseitigen. Man muß auch die mit strittigen Handlungen der Organe der Staatsmacht verbundenen Fragen lösen, die eine verfassungsmäßige Relevanz haben; das Verfassungsgericht muß der endgültige Schiedsrichter im Streit zwischen den Machtzweigen sein, es muß ein effektives Organ der Rechtseinwirkung auf die Politik, ausgehend vom Rechtsbewußtsein der Richter, sein.

⁵⁴ G. Gadshijew, Wechselbeziehungen des Verfassungsgerichts der RF mit den Gerichten ordentlicher Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichten, in: „Rossi jskaja justizija“, Nr. 4, 1994, S. 24.

Sonst verwandelt sich der Schutz des Grundgesetzes in eine Fiktion. Dann wird das Verfassungsgericht außerstande sein, die verfassungswidrigen Akte zu eliminieren, eine Balance von Gewalten zu gewährleisten und die streitenden Seiten davon zu überzeugen, den Rahmen ihrer Vollmachten nicht zu überschreiten.

Quellennachweis

1. Verfassung der Russischen Föderation, am 12. Dezember 1993 angenommen.
2. Sammelband von Gesetzesakten der Russischen Föderation, Moskau 1993.
3. Föderales Verfassungsgesetz der Russischen Föderation „Über das Verfassungsgericht der Russischen Föderation“ (Entwurf), 30. März 1994.
4. Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendungspraxis über den Entzug der Rente des Vereinigten Rentenfonds des UNO-Personals bei den Bürgern Rußlands, die in internationalen Organisationen des UNO-Systems tätig waren, in Auslandswährung durch den Staat, die sich auf Grund der vom 1. Dezember 1958 bis zum 1. Januar 1991 geltenden Normen der sowjetischen Gesetzgebung gestaltete, 9. Juni 1993.
5. Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation über den Fall über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse der Obersten Sowjets der Nordossetischen SSR vom 6. März 1993 „Über das Programm einer komplexen Lösung des Problems der Flüchtlinge, Zwangsumsiedler und Personen, die das Territorium Nordossetiens verlassen haben“, und vom 26. März 1993 „Über die Verhandlungen offizieller Delegationen der Nordossetischen SSSR und der Inguschischen Republik vom 18. - 20. März 1993“, 17. September 1993.
6. Beschluß des Verfassungsgesetzes der Russischen Föderation zum Fall über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsanwendungspraxis in puncto Ablehnung einer Gerichtsverhandlung von Arbeitsstreitigkeiten über die Entlassung, die nach der bis zum 21. Juni 1990 gültigen Arbeitsgesetzgebung durch die der Subordination nach übergeordneten Organen gelöst wurden“, (23. September 1993) u.a.
7. Stenogramm der Beratung der Richter des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 30. November 1993.
8. Antrag über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses des neunten (außerordentlichen) Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation vom 29. März 1993 „Über das gesamtrussische Referendum vom 25. April 1993, über das Verfahren der Auswertung seiner Ergebnisse und über den Mechanismus der Realisierung der Resultate des Referendums“, 29. März 1993.
9. Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation für den Fall über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des zweiten Teils des Punkts 2 des Beschlusses des Kongresses der Volksdeputierten der Russischen Föderation vom 29. März 1993 „Über das gesamtrussische Referendum vom 25. April 1993, über das Verfahren der Auswertung seiner Ergebnisse und über den Mechanismus der Realisierung der Resultate des Referendums“, 21. April 1993.
10. Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Beschlüsse des Präsidenten der Russischen Föderation, B. N. Jelzin

SPEECH AT THE ANC NATIONAL CONSTITUTIONAL CONFERENCE MARCH 31 to APRIL 2, 1995, WORLD TRADE CENTRE

Thabo Mbeki, Deputy President

Comrade Chairperson,

When the Congress of the people completed drafting the Freedom Charter in 1955, it gave South Africa's future generations an architectural design, an overarching model of the society and the government around which they were to mobilise and pursue the objective of the national liberation struggle. It was a design and model, which over the decades was to inspire and guide our revolutionary activity at all conceivable levels of our political, military and constitutional struggles.

The Freedom Charter, for the first time in our history, sketched out in clear terms the central objective of the national democratic struggle. It called for a South Africa which is united in its composition, democratic in its character, non-racial in its political complexion and prosperous in its socio-economic objective. Its provisions constituted a negation of any form of discrimination on the basis of sex, colour, religion or creed. It captured in vivid terms the composite will of the people.

Any form of construction, however, needs both the architect and the bricklayer. It needs both the act of conception and that of building, the act of designing and that of putting one brick upon the other. If the Congress of the People in 1955 marked the maturity of conception of the design of our future society, April 27th 1994 called upon all of us to hone our skills in the act of bricklaying.

The act of bricklaying itself began to take place within a particular context of the political balance of forces. It was a context in which not all requisite implements and ingredients necessary for rebuilding were firmly in place so as to ensure a swift and decisive reconstruction of our society. What was certain, however, was that the democratic movement led by the ANC had reached a historic breakthrough in which important elements of political power had been won. These elements provided a firm platform on which we could proceed step by step towards a united, democratic, non-racial, non-sexist and prosperous society.

When we adopted the Policy guidelines for a Democratic South Africa in May 1992, we were already fully cognisant of the context of the balance of forces within which the initial act of reconstructing and developing our country was going to take place. It is with that cognisance in mind that we participated in the Multi-Party Forum which resulted in the Interim Constitution and the concept of the GNU.

Comrade Chairperson,

This conference is about formulating the content of the final constitutional framework which should govern the functioning of our country for many years to come. We are assembled here with a purpose of giving reality to the central objective envisaged in the Freedom Charter. We are assembled here to give final structure to the constitutional framework of the country, the supreme law of the land.

As we sit down tomorrow morning to fashion this framework, there are a few important fundamental points which we should always keep in mind. In my opinion, we can only forget these points at the peril of aborting the objective of the national liberation struggle. These are fundamental points which those who oppressed our people for so long try very hard to ignore.

Firstly, the current process of constitution-formulation is an integral part, indeed one of the pivotal points, of the process of a revolutionary transformation of our society. Ours is a society whose constitutional and socio-political ills date back to 1652, the beginning of the long history of colonisation over the indigenous people of our country.

It is a constitution which is meant to overhaul and redress socio-economic distortions and imbalances which are so deeply embedded in the fabric of society. Any attempt at correcting the ills that are so entrenched and have existed for so long cannot be done through artificial plastic surgery. It needs major surgery of society and state.

Secondly, the elections of April 27, 1994 proved that the policy and the programme of the African National Congress constitute the composite will of the majority of the people. The ANC is seen by the majority as the custodian and guardian best suited to advance and defend the aspirations of the disadvantaged. These elections gave the ANC resounding mandate and an honourable responsibility to continue to champion the cause of their struggles and to pursue the central objective set out in the Freedom Charter.

Comrades, our mandate enjoins us to pursue our objective without fear and without apology. The principle of majority rule, which is a central element in any democracy, is one of the most important instruments which we have in our plan to introduce fundamental transformations in our country. The Constituent Assembly is a forum which best reflects this principle. It is for that reason that we believe that any true democrat should uphold the supremacy of the Constituent Assembly is forging a final constitutional framework.

Thirdly, we should not lose sight of the fact that the Constituent Assembly is charged with the task of reviewing the entire Interim Constitution and fashioning a new and final constitution for the country. It is not charged with the task of mere tinkering with the Interim Constitution. That is not its mandate.

It would be good if those who claim to speak on behalf of the people could always remember that the Interim Constitution was drawn by a Multi-party Forum whose mandate was not draw on from the legitimising process of a democratic contest. It was a forum that was not elected and therefore could not claim the mandate of a democratic process.

At the same time, we recognise the fact that democratic forces led by the ANC were part of the Multi-Party Forum and succeeded in making their own imprint in the constitutional product of that forum.

Therefore there sure are many elements in the present constitution which are representative of and consistent with fundamental positions we have held for longer or shorter periods.

Fourthly, the CA seeks to empower and to give the South African people the democratic opportunity to draw up their own basic framework which will regulate their exercise of people's power. South Africans themselves must, on their own, take their destiny in their own hands by constructing a constitutional settlement along the guidelines charted by themselves.

Certainly our people have not hollered at the world outside to come and tell them what kind of a constitutional order is best suited for their country. When they came out to vote in their millions in April 1994, they were placing their trust in the men, the women and the youth who today sit in the CA.

All of us who respect the principle of democracy should uphold the right of the people to exercise this right for which they have struggled and sacrificed for more than three centuries.

Comrade Chairperson,

The Multi-Party Forum, the Interim Constitution and the GNU all have one common characteristic: they were contrived elements of transition necessary to end the system of white minority domination and to facilitate the transfer of important elements of political power from the hands of the oppressor white minority regime to those of the democratic majority. At no stage were these elements of transition conceived as elements of permanence, as a perennial feature of South African society.

The exercise of multi-party democracy entails the existence of different political parties who should be free to represent different political persuasions, to propagate varied ideological positions and pursue different socio-economic programmes. Multi-party democracy should ensure this freedom of political activity on the part of the representative political parties of the people, and the certainty of regular elections.

The concept of the GNU in the Interim Constitution was viewed as necessary in order to guarantee a smooth political transition and to lay the foundation for national reconciliation and nation building. Indeed, this concept has served its purpose well. Such a concept, however, if it allowed to be a permanent feature of the constitution, shall act as a fetter on the essence of multi-party democracy.

The idea of inter-political party cooperation on a number of issues, whether in the form of coalitions or alliances, is a practice recognised by all mature democracies in the world. The point, however, is that in a full-blown multi-party democracy such inter-party cooperation should not be made a compulsory obligation.

Certainly, the ANC is not opposed to the idea of inter-party cooperation. Indeed, we might deem it worthwhile at different levels of governance especially in a country with deep-seated divisions, such as our own.

But what we do not want to perpetuate is a forced coalition which denies the majority political constituency the right to freely decide how to pursue the interest of the democratic majority. Nothing should deny the majority the right to decide on the nature of cooperation it deems fit. Nothing should deny it the right to decide with which other political constituency or constituencies it should enter into a coalition.

Comrade Chairperson,

Surely, the democratic majority of our country does not deserve to govern under a tutelage of a perpetual enforced constitutional arrangement. We are ready and capable of governing.

Comrade Chairperson,

Apart from our need to defend the concept of multi-party democracy and the fact that we are ready and capable of governing, we have supported the need for a number of guiding principles and independent institutions. These principles and institutions are additional mechanisms designed to guarantee a fair application of democracy with no danger of party-political abuse.

For example, the Bill of Rights shall be binding on all organs of state. We have agreed on a number of binding principles on the new constitution. We have agreed on the need for an independent and impartial Public Service Commission, a Human Rights Commission, a Reserve Bank, an Auditor-General and a Public Protector.

The ANC is committed to a constitutional framework which balances constitutional powers between the national, provincial and local government in such a way that the unity and integrity of the state is not impaired. It should be a constitutional framework which affords the democratically elected centre the opportunity to

intervene, where-ever necessary, in the distribution of resources with the aim of addressing uneven socio-economic imbalances engendered by the colonial and Apartheid rule as well as oversees the maintenance of national standards of governance, empowerment and delivery of resources.

The task of maintaining and defending the unity and the integrity of the state should be done with appreciation and sensitivity to the rich diversity of our demography, ethnicity, language, culture and environment. This diversity should be defended and, where-ever desirable, it should be promoted. At the same time this diversity should be balanced and harmonised with the need to promote reconciliation, to build national unity, to maintain stability and peace.

National cohesiveness will have to be forged and regional diversity will have to be safeguarded in the real world of vast socio-economic disparities. Even the much-needed economic growth has got no magical in-built mechanism which can, on its own, ensure the eradication of socio-economic disparities.

If we fail to secure an appropriate constitutional framework, with time, conflicts arising from our socio-economic reality might lead to provincial and ethnic conflict which, in turn can lead to the balkanisation of the country. The demon of racialism and ethnicity which Piriye KaSeme cautioned against might yet again rear its head and undermine the hardwon unity of our people.

The objective of unleashing the full potential of our economic and human resources is inextricable linked to a healthy constitutional, moral and political order. The constitution of our country must become the highest embodiment of its political, moral and constitutional value-system.

The constitution should not only safeguard civic, political, cultural or religious rights. The morality of the constitution is also tested by its endeavour to safeguard economic rights of its citizens. It should address itself to such individual rights as the right to a fair wage, the right to collective bargaining, the right to medical care and the right to a clean environment.

Constitutional transformation of our society will only have meaning if it seeks to address the plight of the triple oppression suffered by women. Our constitution should promote and defend gender equality at all levels of society.

The policy of the ANC has always sought to find an innovative and flexible approach in reconciling the task of democratic organs of civil society and traditional structures in rural areas. The real question is not a choice between traditional and democratic structures. The real challenge is to find the best way in which both components can make the best contribution to community involvement, delivery of services, social stability, peace, reconstruction and development.

We are meeting here this weekend not to draft a constitution, but to work out a framework around the critical issues that are on our agenda.

That framework, together with other policy positions which our movement elaborated and agreed upon in the past, will serve as the mandate of our delegates to the Constitutional Assembly.

As we begin our work, it is necessary that we bear in mind two critical issues with regard to the constitution making process.

One of these is that the new constitution will have to be negotiated. Our delegates to the CA will be our negotiators. It will therefore be necessary that we allow them sufficient flexibility, in fact to negotiate with the other parties represented in the Constitutional Assembly, within the framework which this conference will adopt.

Correctly, we have also called on the masses of our people as a whole themselves to make their own independent input into the constitution-making process.

It is critical that our negotiators should listen carefully to this mass voice and take the views of the people on board as they present specific constitutional proposals.

This serves to emphasise the point that we allow sufficient space to our delegates to exercise the flexibility we have spoken of, knowing that they enjoy our full trust and confidence.

Throughout the process of negotiations, our delegates will, of course, maintain continuous contact with the constitutional structures of the alliance and the broad democratic movement, to ensure that at all times we maintain a correct and coherent approach, acting as a united force.

The second point we wish to make in this context is that we are committed to producing a constitution which enjoys the support of the overwhelming majority of our people.

That is why we have sought to ensure that the constitution making process is as inclusive as possible in terms of the participation of the people themselves as well as their genuine representatives.

This is the spirit that should guide our negotiators who will, nevertheless, remain firm on all matters of principle as they negotiate for a constitution expressive of the fundamental perspective of a united, democratic, non-racial, non-sexist and prosperous South Africa.

The point about the need to ensure popular participation in constitution making emphasises once more the need for us to ensure that all structures of our movement, from the branches upwards, are strong and in dynamic contact with the people.

We must therefore continue to attend to the question of building and strengthening our structures with the greatest vigour, so that we can discharge our historic responsibilities to our country and people, recognising the fact that without our movement, acting as a strong and united force, it will be impossible to achieve the fundamental transformation of our society which the people demand and expect.

It surely is not necessary for us to draw the delegates' attention to the importance of this issue to the victory we have to achieve in the forthcoming local government elections.

On behalf of the President and the National Executive Committee, I wish the conference success.

Thank you.

Introduction to Building a United Nation

*Address by ANC Secretary General Cyril Ramaphosa
to the ANC National Constitutional Policy Conference
World Trade Centre, Johannesburg, 1 April 1995*

Comrade chairperson, delegates, friends and compatriots,

We have reached the most important part of our struggle. It is the moment of truth - when we need to forge a new society on the basis of our liberatory vision.

For years we have struggled, sacrificed and suffered setback just to be able to write our own constitution. Now we have that opportunity. And it would be wrong of us - indeed, irresponsible - to allow, at this crucial moment, for the energy, vision and determination that has characterised and sustained our movement for decades to dry up under the sunny skies of the new South Africa.

Forty-years ago this year, the people of this country adopted the Freedom Charter. It was a bold and courageous step. We need to emulate that courage and that foresight as we go about writing the constitution for a democratic South Africa. And we should be guided by the fundamental principles contained in that document:

We, the people of South Africa, declare for all our country and the world to know:

- that South Africa belongs to all who live in it, black and white, and that no government can justly claim authority unless it is based on the will of the people;*
- that our people have been robbed of their birthright to land, liberty and peace by a form of government founded on injustice and inequality;*
- that our country will never be prosperous or free until all our people live in brotherhood, enjoying equal rights and opportunities;*
- that only a democratic state, based on the will of all the people, can secure to all their birthright without distinction of colour, race, sex or belief.*

We must acknowledge that the constitution will in and of itself not bring about the transformation of society. Yet, it is one of our most important tools we have at our disposal to do so.

It is with a sense of history and a sense of moral responsibility, therefore, that we must pledge ourselves - "sparing neither strength nor courage" - to develop a policy which is democratic and practical and which will bring an end to oppression, exploitation and discrimination.

In my input this morning I would like to do two things. One is to touch on some of the salient features we need to bare in mind when approaching the new constitution. Two, I would like to take you through some of the issues which require discussion this weekend. In doing so I will mention briefly some of the main proposals contained in the blue discussion document entitled "Building a United Nation".

Our approach to the Constitution

We should not, in this process, rely too heavily on the Interim Constitution. We should develop the type of constitution which we want to see. However, there are some things which we can learn from the process and substance of the interim constitution.

The Interim Constitution was in many ways too detailed, and sought to deal with issues which would be better dealt with through legislation. In general, the only issues which should be in the constitution are the principles on which our democracy is founded and guaranteed, as well as the identification of the essential features of the institutions which give expression to these. Parliament should be left the task - and given the necessary constitutional space - to redress the imbalances of apartheid.

We must avoid also the temptation to include in the Constitution the expression of everyone's private concerns. The Constitution must create a free and open society in which all these concerns can be accommodated and the majority must have the right to tackle these through Parliament.

The Interim Constitution provided for an excessive set of structures, often duplicating functions and unnecessarily increasing the costs of government, without any clear benefit to the people. The process did not encourage a "costing" of the measures and means introduced in the interim constitution.

The Interim Constitution also abounded with complex, legalistic language which diminished its accessibility to broader society. The Final Constitution should be written in clear, simple and understandable language.

In addition to trying to avoid the mistakes of the Interim Constitution, we should approach the constitution from the basis of a set of guiding constitutional principles. A set of such principles - which are a synthesis of ANC policy on government - are set out on page 2 of "Building a United Nation". I won't attempt to list them all now.

It needs to be emphasised that the proposals contained in this document are draft proposals largely drawn from existing ANC policy. These are not rigid positions. They are the basis for debate, and need to be approached in that light.

The positions which we emerge with from this conference will need to be discussed further within ANC structures, within the democratic movement and within the country more broadly. To this end, an MDM Conference is being planned for the near future to develop a broad democratic constitutional perspective. We need to adopt the final constitution confident that it is a document which will endure and that it enjoys the support of the people.

The specific draft constitutional proposals have been divided into seven parts, which together cover the range of issues which should be dealt with in the constitution. I will place more emphasis today on those issues which I feel are either more important or contain novel approaches.

Part 1. Constituting the Republic of South Africa

This first section reaffirms our commitment to a free, democratic and open society - a united nation - based on the principles of equality, non-racialism and non-sexism. We restate our determination to redress the legacies of apartheid. We reaffirm our commitment to the equal importance of all national languages, and the need for a practical approach to their use in public life. All South Africans should be entitled to equal and full citizenship, of which they may never again be arbitrarily deprived.

2. Bill of Human Rights

The Second Part, on the Bill of Human Rights, contains all the basic rights which need to be guaranteed by the constitution, and should indicate the extent to which these rights can be deviated from or limited - if at all - and under what conditions.

In general, the rights set out in a Bill of Human Rights need to establish a balance between equality and liberty - protecting the dignity of individuals rather than their economic privileges. They need to maintain a balance between democratic government and the protection of individual liberty.

The setting of government priorities needs to be the prerogative of government, not of the judiciary. Nevertheless, it is possible to include in the Constitution a floor of basic economic rights, which can be increasingly expanded through legislation or other parts of the constitution.

Among the rights included in this document are those rights necessary for a democratic society. These include:

- Freedom of association, speech and assembly and the right to change government;
- a right to information and the free circulation of ideas and opinions;

- a right to a fair trial, and the prohibition of cruel and unusual punishment, degrading treatment and forced labour;
- the right of a citizen to choose where they live, and the right to freedom of movement;
- the right to life and dignity;
- a right to privacy;
- language, cultural and religious rights;
- workers rights to set up independent trade unions, to strike and to engage in collective bargaining;
- the guarantee of equal rights for women and men in all spheres;
- a system of just and secure property rights. Which does not, however, preclude government from addressing the needs of the people and redressing the legacy of apartheid;
- the right of children to be protected from neglect, abuse, exploitation or exposure to harm.

The Bill of Rights should:

- support the provision of homes, employment and utilities like electricity and water;
- affirm the right of all persons to have access to basic educational, health and welfare services;
- direct that the environment be protected from desecration;
- and direct that the state ensure that all South Africans live in security and peace.

The Constitution will make it clear that seeking to achieve substantive equality and opportunities for those discriminated against in the past should not be regarded as a violation of the principles of equality, non-racialism and non-sexism - but rather as the fulfilment of these principles.

These rights should be limited or deviated from only in accordance with democratic tradition and international standards.

We once again remind Conference that not all rights can be appropriately set out in the Constitution and they may require proper elaboration in legislation.

3. National Government

Parliament should consist of the National Assembly and Senate. As regards the composition of the National Assembly, a mixed system of representation is suggested. This approach would allow for a combination of constituency-based representation and proportional representation. Our country would thereby obtain the benefits of both direct accountability to constituencies and the guaranteed representivity and inclusivity of proportional representation. It is proposed that half the representatives in the national assembly be elected on a constituency basis and the other half from party lists.

The number of representatives needs to be reconsidered, taking into account the resources and size of the country, and at the same time the need for an effective legislative process and strong lines of communication and accountability between legislators and the people. The contribution of the present large number of representatives to the stability and inclusivity of the political process should also be taken into account.

The proposal in front of you tentatively suggests that the national assembly should consist of between 300 and 400 members, elected at least every five years from a common voters roll.

The Parliamentary Committee System should be used to ensure executive accountability to an informed parliament, a role for minority parties through such committees, and greater and informed public debate on legislation. The committees will have a right to consider forthcoming legislation and to suggest new legislation to the relevant ministry.

I will not detail here all the proposals around the national assembly. I would however like to draw your attention to another novel proposal - that the majority party will elect a Leader of Parliament who shall liaise with the leaders of the political parties, the whips and the Speaker and shall be responsible for setting the legislative programme. The Leader of Parliament will be a member of the cabinet, and will not hold another portfolio.

Although the Senate is a structure of national government, I would like to deal with it when I deal with the section on provincial government. This is because the proposals on the form and function of the Senate are integral to the proposals in this document on the system of provincial government.

With regard to the National Executive, the proposals fall within the previous positions adopted by the ANC regarding an executive Head of State, cabinet accountability and the need for a deputy president.

I draw your attention to the fact that the proposals restate our view that the new constitution should not prescribe a coalition in the executive. The government must be formed by the majority party. Any coalitions between parties of the Cabinet will be based on voluntary political pacts.

4. Provincial Government

The proposals on the Senate are intimately linked to those on provincial government. This is a fact which has been overlooked by the media and the various so-called objective commentators. In this regard I must pause to express my disappointment at the commercial media's response to this proposal - from journalists to editors.

All the media responses have suggested more than mere superficiality or ignorance (and there's been a good mix of both), but a deliberate misreading of the proposals. One newspaper editor has gone so far as to suggest the proposals are a trade union's opening offer - not seriously considered but designed, provocatively, to set out maximum demands. Another suggests a vindictive attempt to clip the wings of our provincial governments.

I want to put the record straight. All these proposals are put forward in earnest. This process is too important to engage in gamesmanship. For gamesmanship the media must look elsewhere.

Secondly, it is only a proposal - subject to rejection and/or amendment by the delegates to this conference. But it is a considered proposal, designed to meet the needs of effective democratic, accountable and responsive government, not to satisfy some federalist or centralist agenda. It is guided by our desire to bring government closer to the people while building a prosperous, harmonious and just nation.

Thirdly, the proposal, far from disempowering our provincial governments, will substantially empower them in regard to their current position. As I will show, it does the opposite to what the commentators have suggested - apparently because they have failed or are unwilling to look at the proposal as a whole. To be sure, it would empower provinces in a different way. It would empower provinces within a framework of co-operative governance and not as a constellation of competing fiefdoms.

The starting point in offering this proposal stems from two observations. As currently structured the existing Senate offers little that is distinctive or deepens our system of democratic governance. This is not a reflection on our senators or the exemplary way they have carried out their role. It simply appears that the structure gives the Senate an inadequate linkage to its provincial constituency and insufficient powers to give real effect to the views of provinces. It is merely a smaller but mirror image of the national assembly.

The second observation is that the system of governance needs to enhance a co-operative model of regionalism - whereby as in, say, Germany, provinces work together and work with national government in promoting good government for the provinces and the country more broadly. In other words, sharing responsibility for the success of the state of the country.

The contrary model - which it needs to be stressed is no more democratic - is that of competing fiefdoms. Canadian and Ethiopian patriots have warned us against such a system, which may well see their respective countries fragment before the end of the century.

It is here that the Senate comes in. It is proposed that the Senate be:

- Firstly, more directly owned by our provincial governments. The link must be direct and ongoing.
- Secondly, the Senate must be given real powers to influence, vet or review national legislation dealing with matters over which provinces share jurisdiction with the national government - even in regard to that

legislation which was previously called national overriding legislation. Without such real powers there is no incentive or purpose in governing cooperatively.

It seems clear to me that to confer a veto power on provincial governments collectively in regard to all legislation dealing with matters administered by the province is a marked, innovative departure from the Interim Constitution. It promotes a process whereby provinces must consider what is good or not good for other provinces.

The proposed details of the workings of such a Senate need not be deliberated upon by me here, and would more fruitfully discussed in your commission. Issues which come to the fore would be the exact size and composition of the Senate and the powers the Senate should or should not have over laws dealing with national competencies. It would also need to discuss the working of the Senate and a mediating mechanism in the event of disputes.

The second component of the proposals relates to the powers provinces exercise in their provinces. It is suggested that the province could have greater executive powers than the currently possess, by separating the linkages between law-making - that is setting norms, standards and frameworks - and the power of implementation. It is conceivable that provinces can be constitutionally assigned powers and duties to implement in respect of even those laws that are currently administered nationally.

In short, the proposals do not trim provinces' executive powers - as implied by the media - but in fact, as we expressly state, do the opposite. Nor should the importance of executive powers be minimised - these after all are the same powers the cabinet exercises at a national level.

In regard to provinces' law-making powers, the only real amendment that the proposals advance is the expansion of the ambit of the national overrides. It must be borne in mind that, firstly, these are not substantial reformulations of the overrides. Secondly, such an approach is the logical consequence of granting provinces the collective right to approve or veto this very legislation.

The law-making powers that have been trimmed are the very powers which were to be exercised by the courts in determining the desirability or the necessity of a national override. They are now, in these proposals, given to the province themselves to exercise collectively.

Let me explain, perhaps crudely. If a law sets norms and standards and the senate has approved it - it will override provincial legislation. Under the Interim Constitution, the courts would first determine the necessity for such national legislation. These proposals therefore answer the need for legal certainty, and provide for the political process rather than the judiciary to determine important questions of governance.

The proposals do not prevent regional diversity. Indeed it is envisaged that the application of the law will differ where circumstances differ. Again, I will not deal with the details of the proposal. You have the proposal in front of you.

In short, these two proposals have been linked. We can not move simultaneously in opposite directions, by strengthening provincial powers in the making of national laws through the senate, and then granting them greater licence to reject the laws they helped make. The system would collapse on itself. The Senate proposal assumes a cleaner, though not rigid, hierarchy of legislation.

Conference is not being instructed to adopt these proposals and conference may wish to revisit the need for a senate at all, as also the need for an amendment to provincial powers.

I need only mention that the scheduled powers on page 27 of "Building a United Nation" do not represent a sinister amendment of the list in Schedule 6 of the Interim Constitution. It merely tries to group them appropriately. One oversight which requires mention is the omission of Traditional Authorities, which I ask you now to incorporate into the list on page 27.

The functional area omitted is that of police, which in reality was not dealt with under provincial powers, but was dealt with exhaustively in Chapter 14 of the Interim Constitution. I will return to this question later.

the view that recruitment, training and promotion should be the responsibility of one authority. The question of monitoring and directing the police and locating police resources may well require further elaboration.

8. Finance

The comments made regarding security institutions are applicable to financial institutions and financial and fiscal affairs. The proposals do assert however that the South African financial and fiscal system should - for reasons of common sense, if nothing else - be under the leadership of national government. The framework; should allow for fair and adequate apportionment of financial resources for all levels of government, especially the capacity to address the iniquities of the apartheid legacy.

This then is an overview of some of the issues we will need to address in the commission today. I would encourage maximum discipline, participation and creativity as you apply yourselves to these important questions.

Ours is an historic task. We have today the opportunity to mould the institutions, relations and fundamental principles of our new nation around the ideals enshrined in the Freedom Charter. It is a responsibility which has been placed on our shoulders by generations of freedom fighters - both those that have been, and those that are yet to come. And it is a responsibility which we dare not take lightly. Yet it is a responsibility which I am confident we are more than capable of fulfilling.

V. Institutsmitteilungen

1. Veranstaltungen des Instituts

A: Sitzung des Kuratoriums und des wissenschaftlichen Beirats

Forschungskolloquium zum Projekt

»Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder«

3. - 4. Mai 1995 in Hannover im Deutschen Institut für Föderalismusforschung, Lister Str.15

3.5.1995

Anreise

18 °°	Sitzung des Kuratoriums
19 °°	Sitzung des wissenschaftlichen Beirats
20 °°	Begrüßung der weiteren Gäste/Abendessen

Forschungskolloquium zum Projekt

»Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder«

4.5.1995

10 °°	»Die auswärtigen Beziehungen der Länder« Vorstellung des Projekts Herr Prof. Dr. Dr. hc. Schneider/Dr. Traut
11 °°	Die Außenbeziehungen Niedersachsens im Spannungsfeld Bund/Länder Herr Gizler, Referatsleiter, Nds. Staatskanzlei Mittagessen
14 °°	Entwicklungspolitik der Länder Herr Prof. Naß, Hannover
15 °°	Außenbeziehungen am Beispiel Bayerns Frau Fischer, Regierungsdirektorin, Bay. StKzl.
16 °°	Auswärtige Wirtschaftsbeziehungen der Länder Herr Bäcker, Referatsleiter, Ministerium f. Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Düsseldorf
17 °°	Abschlußgespräch: »Konsequenzen und Perspektiven für das Forschungsprojekt«
19 °°	Abendessen

5.5.1995

Abreise

B: Seminar mit leitenden Juristen aus den Gebieten Perm, Tjumen und Omsk sowie Richtern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 14. bis 21. Mai 1995 in der Ost-Akademie, Herderstraße 1-11, 21335 Lüneburg

Thema: Föderalismus und Verfassungsrecht - Theorie und Praxis föderalistischer und regionaler Verfassungsordnungen in Europa mit besonderer Berücksichtigung mitteleuropäischer und russischer Erfahrungen

Leitung: Dr. Johannes Ch. Traut, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V., Hannover, Dr. Bernd Schalhorn, Ost-Akademie, Lüneburg

Sonntag, 14.5. Ankunft der Teilnehmer - Begrüßung

Montag, 15.5.

09.00 Vorstellung der Ost-Akademie - Einführung in das Programm - Vorstellung der Gäste - Festlegung von Arbeitsschwerpunkten
Dr. Schalhorn/Dr. Traut

10.30 - 12.30 Persönliche Erfahrungen mit dem Föderalismus im Land Niedersachsen in der und Bundesrepublik und in der Europäischen Union

13.00 - 14.00 Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Klaus Otto Naß

16.00 Aktuelle Probleme des Verfassungsrechts
Dr. Uwe Berlit

18.00 Probleme des Föderalismus aus russischer Sicht. Berichte aus den Regionen

Dienstag, 16.5.

09.00 Staatlicher Rechtsschutz: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im föderalistischen Staat
Präsident Dr. Manfred-Carl Schinkel, Obergerverwaltungsgericht für das Land Niedersachsen

10.45 Empfang im Lüneburger Rathaus durch Oberstadtdirektor Reiner Faulhaber
Rathaus - und Stadtführung

16.00 Historische Grundlagen des Föderalismus und föderalistische Strukturen in Mitteleuropa
Dr. Schalhorn

17.00 Kritische Aspekte, Fragen der Weiterentwicklung des Föderalismus in Westeuropa
Dr. Traut

Mittwoch, 17.5.

ganztägig Exkursion nach Hannover

10.00 Empfang durch den Präsidenten des Niedersächsischen Landtags, Herrn Horst Milde
Begrüßung durch Staatsminister Waike

- 16.00 Deutsches Institut für Föderalismusforschung
Vorstellung des Instituts durch Prof.Dr. Dr. hc. Hans - Peter Schneider. Gespräch mit
den russischen Gästen. Kurzberichte aus den Regionen
- 16.30 Besonderheiten des Werdens und der Tätigkeit des Verfassungsgerichts in Rußland
Natalja Wladimirowna Ermakowa
- 18.00 Empfang durch die Niedersächsische Justizministerin
Frau Heidrun Alm - Merk

Donnerstag, 18.5.

- 10.30 Föderalistische Elemente im Gesetzgebungsverfahren. Verfahrensweisen des
Bundesverwaltungsgerichts
Herr Vormeier, Niedersächsisches Justizministerium, Hannover
- 15.00 Zentralismus - Föderalismus: Die neue Verfassung der Republik Südafrika
Prof. Dr. du Plessis, Südafrika
- 17.00 Die Regionen in Europa
Herr Stummann, Rat der europäischen Regionen

Freitag, 19.5.

- 10.00 Die europäischen Regionen und die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation
Herr Stummann
- 11.30 Niedersachsen als Region Europas
RL Gerhard Gizler, Niedersächsische Staatskanzlei, Hannover
- 15.00 Zusammenarbeit mit der Ost-Akademie Lüneburg/DIF mit den Partnern in der
Russischen Föderation
Dr. Schalhorn/Dr. Traut

Samstag, 20.5.

vormittags Zeit zur freien Verfügung

nachmittags Auswertung des Seminars

abends Abschiedsabend

Sonntag, 21.5.

Abreise

**Teilnehmer des Seminars "Föderalismus und Verfassungsrecht" vom 14. bis 20.
Mai 1995 in der Ost-Akademie Lüneburg**

- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1. Ermakowa, Natalja Wladimirowna | Moskau, Mitarbeiterin am Verfassungsgericht der Russischen Föderation |
| 2. Bekow, Achmed Magomedowitsch | Abgeordneter des Parlaments der Republik Inguschetien -
Kommission für auswärtige Angelegenheiten (z. Zt. Moskau) |
| 3. Timerbulatow, Sufar Muchtarowitsch | Minister für das Pressewesen der Republik Baschkortostan (z.
Zt. Moskau) |
| 4. Aljochin, Andrej Anatoljewitsch | Omsk, Abgeordneter der gesetzgebenden Versammlung des
Gebiets |
| 5. Jeltsow, Alexandr Al. | Omsk, Abgeordneter der gesetzgebenden Versammlung des
Gebiets |
| 6. Sajzewa, Taissija Grigorjewna | Omsk, Geschäftsführerin der gesetzgebenden Versammlung
des Gebiets |
| 7. Lewen, Iwan Jakowlewitsch | Omsk, Mitarbeiter des Komitees für außenwirtschaftliche
Beziehungen der Gebietsadministration |
| 8. Bagin, Waleri Andrejewitsch | Tjumen, Direktor des Departements für Staats- und
Rechtsfragen der Gebietsadministration |
| 9. Tretiakow, Wladimir Nikolajewitsch | Tjumen, Stellvertreter des Vorsitzenden der Gebietsduma |
| 10. Wolkowa, Ljudmilla Dmitrijewna | Tjumen, Leiterin des Büros des Gebietschefs |
| 11. Kloz, Oswald Iwanowitsch | Tjumen, Dekan der juristischen Fakultät der Universität |
| 12. Korobizina, Nina Konstantinowna | Tjumen, Oberrätin beim Lehrstuhl Deutsche Philologie der
Universität |
| 13. Rudaja, Oktjabrina Danilowna | Perm, Leiterin der Justizabteilung der Gesetzgebenden
Versammlung des Gebiets |
| 14. Salachow, Nail Bulatowitsch | Perm, Mitglied der Gesetzgebenden Versammlung des
Gebiets |

C: Kolloquium

Unitarischer Föderalismus - die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes

11. - 13. Juli 1995 in Hannover im Deutschen Institut für Föderalismusforschung, Lister Str. 15

Dienstag, 11.7. 95

Der unitarische Bundesstaat: Aufgaben und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

- 15.00 *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, DIF:*
Der Föderalismus in Theorie und Praxis (am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland)
- 16.00 *Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Universität Mainz:*
Die vertikale Gewaltenteilung: Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und
Rechtsprechungskompetenzen von Bund und Ländern
- 19.00 Abendessen

Mittwoch 12.7. 95

Die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Bundesrates

- 9.30 *Herr Lutz Bardelle, MR, Referatsleiter in der Niedersächsischen Staatskanzlei:*
Die Selbstkoordinierung der Länder - Form, Verfahren und Institutionen
- 11.00 *Dr. Christian Dästner, stellvertretender Direktor des Bundesrates:*
Organisation, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Kompetenzen des Bundesrates
- 13.00 Mittagessen
- 15.00 *Prof. Dr. Czada, Fernuniversität Hagen:*
Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung
- 16.15 *Bernd Semmelroggen, MR, Niedersächsische Staatskanzlei:*
Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes
- 17.30 *Thomas Oppermann, Verwaltungsrichter a.D., MdL:*
Einwirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente auf Entscheidungen des Bundesrates
- 19.00 Empfang im Deutschen Institut für Föderalismusforschung

Donnerstag 13. 7. 95

Probleme der Finanzverfassung im Bundesstaat

- 9.30 *Dr. Eberhard Schmiede, Staatssekretär a. D.*
Die Verteilung der Kompetenzen im Bereich von Steuern und Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
- 11.00 *Herr Hubertus Plenz, MR, Niedersächsisches Finanzministerium:*
Das System des Finanzausgleichs
- 13.00 Mittagessen

Der Föderalismus als Prinzip der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung

- 15.00 *Prof. Dr. Dimitris Tsatsos, Fernuniversität Hagen, MdEP:*
Parteien und Verbände im Bundesstaat
- 16.30 *Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Universität Bremen:*
Bundesstaat und Zivilgesellschaft

2. Sonstige Aktivitäten und Gäste des Instituts

02. September: Gespräch mit Prof. Dr. Agra von den Philippinen über das DIF und die internationale **Vereinigung der Föderalismusinstitute**. Dieser Termin in Bonn wurde von Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider und Frau Jutta Kramer wahrgenommen.

12. September: Teilnahme von Frau Jutta Kramer an einer Vortragsveranstaltung des Südafrikanischen Generalkonsulats in Hamburg

14. September: Besuch von Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Universität Magdeburg

19. September 1994: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an der Sitzung des Steering Committee des European Consortium for Regional and Federal Studies in Brüssel

19. September 1994: Teilnahme von Frau Jutta Kramer an einer Veranstaltung der Bonner Föderalismusakademie zum Thema „Europa“

24./25. November 1994: Vortrag von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider auf einer Tagung des Instituts für Politische Wissenschaften der Universität Mailand (in Verbindung mit dem Goethe-Institut) über das Thema „Der gouvernementale Bundesstaat. Chancen und Risiken des Exekutivföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“

14. Dezember 1994: Berufung in die Verwaltungsmodernisierungskommission des Landes Rheinland - Pfalz durch den Ministerpräsidenten Kurt Beck

12. Januar 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. H.-P. Schneider und Frau Jutta Kramer an einem Vortrag des Executive Vicepresident der Republik Südafrika, Thabo Mbeki auf dem Petersberg in Bonn

16. Januar 1995: Vortrag von Jutta Kramer zum Thema „Die Entwicklung der Verfassung in Südafrika - von den Anfängen bis zur Gegenwart auf dem Forschungs - Jour - Fix des DIF

17./24. Januar 1995: Aufenthalt von Prof. Dr. du Toit, Vorsitzender der Unterkommission Bund-Provinzen der verfassungsgebenden Versammlung und Mitglied des südafrikanischen Parlaments, im DIF. Herr Prof. du Toit interessierte sich für den bundesrepublikanischen Föderalismus und besuchte zu diesem Zweck u. a. die niedersächsische Staatskanzlei (Frau Brigitte Zyprus u. Herr Bernd Semmelroggen), das Innenministerium (Staatssekretär Klaus Henning Schapper), den Regierungspräsidenten Dr. Werner Greifelt und den Oberbürgermeister der Stadt Hannover Herrn Herbert Schmalstieg. Die Betreuung dieses Aufenthaltes wurde von Frau Jutta Kramer durchgeführt.

20. Januar 1995: Vortrag von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider auf einer Tagung der Telecom Italiana über „Telekommunikation und Demokratie“ auf Einladung des Goethe-Instituts Rom

7./20. Februar 1995: Dr. Johannes Ch. Traut in Moskau: Zusammenarbeit mit dem russischen Partnerinstitut, Vorbereitung von Projekten und Beratung in der Republik Burjatien

09. Februar 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an der Kuratoriumssitzung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der Universität Hagen; Diskussionsbeitrag auf dem Symposium über

„Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt in der Parteiendemokratie“ zum Thema „Die Vereinbarkeitsproblematik auf europäischer Ebene“

07./08. März 1995: Vortrag von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider über „Die Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland - Erfahrungen und Perspektiven“ auf einer Konferenz der FES in Budapest über „Probleme der Verfassungsreform in Ungarn“

8. März 1995: Besuch des südafrikanischen Ministers für den Öffentlichen Dienst Herrn Dr. Zola Skweyiya, nebst Delegation im DIF

9./10. März: Teilnahme von Prof. Dr. Dr. h.c. H.-P. Schneider und Frau Jutta Kramer an der Jubiläumstagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn zum Thema Afrika

16. März: Teilnahme von Frau Jutta Kramer an einer Vorbereitungskonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung in St. Augustin bei Bonn zur Weltfrauenkonferenz in Peking

16./19. März 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an der Tagung Vigoni III über „Europa der Wirtschaft - Wo bleibt die Kultur?“, veranstaltet von den Goethe-Instituten in Rom und Mailand; Vortrag über „Probleme einer Finanzverfassung der Europäischen Union“

19./23. März 1995: Vorlesungen von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an der Modern University for the Humanities in Moskau über „The German Legal System“ und „Constitutional Law in Germany“ auf Einladung der FES Moskau; u.a. Gespräche mit dem Präsidenten des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Prof. Tumanow und dem Stellv. Leiter des Wissenschaftlichen Beraterstabs des Präsidenten

30. März / 07. April 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider und Jutta Kramer an der Verfassungskonferenz des ANC „Building a United Nation“ in Johannesburg; anschließend Verfassungsberatungen in Kapstadt mit Prof. du Toit; Gespräche mit Cyril Ramaphosa, Dullah Omar, Zola Skweyiya u.a.

3./8. April: Delegationsreise von Prof. Dr. Dr. h. c. H.-P. Schneider und Frau Jutta Kramer in Südafrika

5. April: Vortrag von Frau Prof. Dr. Gisela Färber im Sozialministerium des Landes Schleswig-Holstein, „Zukunft der sozialen Sicherung“

18. April 1995: Vortrag von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider über „Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung“ auf dem Forschungskolloquium des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der Universität Hagen

20. April 1995: Gespräch von Prof. Dr. Dr. h.c. H.-P. Schneider und Frau Jutta Kramer mit Dr. Überschaer im Auswärtigen Amt über den Gang der Verfassungsberatungen in Südafrika

21. April 1995: Vortrag von Frau Prof. Dr. Gisela Färber bei der Deutschen Verwaltungsgewerkschaft, „Zukunft der Arbeit im Öffentlichen Dienst - Probleme und Perspektiven“

26. April 1995: Gemeinsame Veranstaltung mit der Föderalismus-Akademie Bonn über das Thema „Brauchen wir 16 Bundesländer?“; dazu einführender Vortrag von Prof. Rutz, Münster und anschließende Podiumsdiskussion unter Beteiligung von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider

27./29. April 1995: Gemeinsame Veranstaltung mit der Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (31. Bitburger Gespräche) über das Thema „Herrschaft der Medien? Faktische Möglichkeiten und rechtliche Grenzen publizistischer Macht“

03. Mai 1995: Sitzungen des Kuratoriums und des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts

04. Mai 1995: Wissenschaftliches Kolloquium über das Forschungsprojekt „Außenbeziehungen und Außenpolitik der Länder“ (unter Beteiligung des Wissenschaftlichen Beirats)

19. Mai 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an dem Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Prof. Dr. Peter Pernthaler, Innsbruck; Vortrag zum Thema: „

14./21. Mai 1995: Seminar „Föderalismus und Verfassungsrecht“ an der Ost-Akademie Lüneburg mit Juristen aus den Gebieten Perm, Tjumen und Omsk sowie Richtern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation. Leitung des Seminars: Dr. Johannes Ch. Traut, DIF gemeinsam mit Dr. Schalhorn, Ost-Akademie

Vortrag auf diesem Seminar von Dr. Johannes Ch. Traut zu dem Thema: „Kritische Aspekte - Fragen der Weiterentwicklung des Föderalismus in Europa“ außerdem gemeinsamer Vortrag von Dr. Johannes Ch. Traut mit Dr. Schalhorn zu dem Thema: Zusammenarbeit der Ost-Akademie Lüneburg/Deutsches Institut für Föderalismusforschung mit den Partnern in der Russischen Föderation.

15./17. Mai 1995: Teilnahme von Frau Prof. Dr. Giselsa Färber an einer Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin, „Auf der Suche nach tauglichen Sparstrategien“

20. Mai 1995: Teilnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. H.-P. Schneider an der Konferenz des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung der Universität Tübingen über; anschließend Gespräch mit Prof. Hrbek zu Fragen des European Consortium for Regional und Federal Studies“

Gäste des Instituts:

17./24. Januar: Besuch von Prof. Dr. du Toit, Vorsitzender der Unterkommission Bund-Provinzen der Verfassungsgebenden Versammlung und Mitglied des südafrikanischen Parlaments

8. März 1995: Besuch des Ministers für den Öffentlichen Dienst der Republik Südafrika, Dr. Zola Skweyiya

1. April bis 31. August 1995: Prof. Dr. Lourens du Plessis, University of Stellenbosch Department of Public Law, South Africa

17. Mai 1995: Besuch von leitenden Juristen aus den Gebieten Perm, Tjumen und Omsk sowie Richtern des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation

7. Juli 1995: Mehrparteiendelegation aus Kenia, Mitglieder der Regierungspartei und der Oppositionsparteien

11./13. Juli 1995: Besuch von Mitgliedern und Experten der Verfassungsgebenden Versammlung Südafrikas

3. Publikationen des Instituts

Gisela Färber, Reform des Finanzausgleichs; in: Transformationsprobleme lösbar?! Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten, Bd. 4, Erfurt 1994, S. 625 ff.

Gisela Färber, Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030 unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamten-versorgungsreform, Speyerer Forschungsberichte Nr. 110, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Speyer 1995

Gisela Färber, Alterslast im öffentlichen Dienst - Probleme und Lösungsansätze, in: Trend I / 1995, S. 41ff.

Gisela Färber, Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der EG - Strukturen, Normen, Defizite- (Habilitationsschrift), Frankfurt, New York 1995

Gisela Färber, Subventionen/Subventionspolitik; in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Regionale Strukturprobleme; Schriftenreihe des Instituts für Sozialforschung der Universität Stuttgart Nr. 2/95, Stuttgart 1995, S. 51ff.

4. Organisation des Instituts

(Stand 01. Juli 1995)

Verein

Vorstand: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Prof. Dr. Gisela Färber

Mitglieder: Prof. Dr. Gisela Färber, Staatssekretär Horst Henze, Minister Walter Hirche, Bundesverfassungsrichter a.D. Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Prof. Dr. Klaus Otto Naß, Staatssekretär Dr. Uwe Reinhardt, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Hinrich Seidel, Prof. Dr. Jürgen Seifert, Prof. Dr. Wolfgang Ullmann, Staatssek. a.D. Dr. Wolf Weber

Revisor: Prof. Dr. Jürgen Seifert

Institut

Geschäftsf. Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider
Direktorin: Prof. Dr. Gisela Färber

wissenschaftliche Mitarbeiter/innen: Jutta Kramer,
Reinhard Lensch,
Kirsten Nemitz,
Klaus Seidel,
Dr. Johannes Ch. Traut,
Dagmar Vorbeck

Sekretariat: Brigitte Werner

Verwaltung: Thea Helmer

EDV: Dr. Uwe Kreibaum

Wiss. Hilfskräfte: Klaas Bähre, Christina Blanke, Richard Eckermann,
Jan Gebauer, Gero Kellermann, Thomas Olbrich,
Marika Sauckel, Susanne Stern, Hartmut Ziesing

Forschungsstelle für Zeitgeschichte des Verfassungsrechts

am
Fachbereich Rechtswissenschaften
der Universität Hannover
(Arbeitsgruppe nach NHG)

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitz: Dr. Joseph Bücken

Mitglieder: Prof. Dr. Wolfgang Benz, Prof. Dr. Dieter Grimm, Prof. Dr. Hasso Hofmann, Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne, Prof. Dr. Michael Stolleis, Prof. Dr. Rainer Wahl, Dr. Günther Weller, Dr. Wolfram Werner

Kuratorium

Vorsitzender: Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

Stellvertreter: Dr. Wolfgang Wagner

Mitglieder: Prof. Dr. Roland Bieber, Ministerpräsident a.D. Holger Börner, Staatsrat Prof. Dr. Dr. h.c. Luigi Vittorio Graf Ferraris, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Bundesminister a.D. Dr. Hans-Dietrich Genscher, Prof. Dr. Bronislaw Geremek, Bundesminister a.D. Dr. Volker Hauff, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Prof. Dr. Antonio Lopez Pina, Direktor des Bundesrats Georg-Berndt Oschatz, Prof. Dr. Rupert Scholz, Barbara Simons

Wissenschaftlicher Beirat

Vorsitzender: Prof. Dr. Dieter Grimm

Stellvertreter: Prof. Dr. Alexander v. Brünneck

Mitglieder: Prof. Dr. Alexander v. Brünneck, Prof. Dr. Michael Bothe, Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner-Gerster, Prof. Dr. Hans-Ernst Folz, Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Dieter Grimm, Prof. Dr. Arthur B. Gunlicks, Prof. Dr. Peter Häberle, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Konrad Hesse, Prof. Dr. Gunter Kisker, Prof. Dr. Peter Pernthaler, Bundesverfassungsrichterin Helga Siebert, Prof. Dr. Rainer Wahl

5. Neue Telefonnummern

Die Telefonnummer der Mitarbeiter des Instituts haben sich geändert. Spätestens zum 1. Januar 1996 werden damit die alten Nummern ungültig. Wir möchten daher darum bitten, in Zukunft nur noch die unten genannten, neuen Telefonnummern zu benutzen.

Personalien / Funktion	<i>Alte Nummer</i>	Neue Telefonnummer
Sekretariat	762-3940	762-7411
FAX-Anschluß	3940 465	762-7410
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider	762-3940	762-7412
Brigitte Werner		762-7411
Thea Helmer		762-7411
Dr. Uwe Kreibaum		762-7414
Jutta Kramer	762-3945	762-7421
Barbara Simons		762-7422
Klaus Seidel	762-3944	762-7423
Dr. Johannes Traut	762-3942	762-7424
Reinhardt Lensch	762-3946	762-7425
Dr. Rainer Schuckart	762-3941	762-7426
Dagmar Vorbeck	762-3941	762-7426
Kirsten Nemitz	762-3943	762-7427
Christina Blanke		762-7428
Prof. Dr. Gisela Färber	762-3941	762-7429